



LA ASISTENCIA A LOS CONNACIONALES COMO EJE DEL SERVICIO CONSULAR

RESUMEN EJECUTIVO

A lo largo del siglo XXI, el servicio consular colombiano le ha brindado asistencia a los connacionales que se han visto afectados por diversos fenómenos como los desastres naturales, catástrofes provocadas por el hombre, crisis políticas y sociales en diferentes países y la reciente pandemia del COVID-19, entre otros.

El balance de los acontecimientos que se han presentado en los últimos años y en especial durante la pandemia del COVID 19, ha demostrado que en tiempos de crisis los ciudadanos esperan una respuesta rápida, concreta y oportuna por parte de sus gobiernos.

Para enfrentar dichos retos y en particular las próximas crisis humanitarias, se propone que la Cancillería colombiana fortalezca el área de asistencia a connacionales, a través de la creación de la Dirección de Asistencia Humanitaria y Protección a los Colombianos en el Exterior. Así mismo, se hace énfasis en la necesidad de preparar, incentivar y apoyar a los funcionarios del área consular para que brinden un servicio con los más altos estándares de calidad, humanidad y profesionalismo.

INTRODUCCIÓN

Colombia ha buscado enfocar su política migratoria de forma integral, considerando las nuevas dinámicas a las que se enfrenta como país emisor, receptor y de tránsito de migrantes. Así mismo, a través de su servicio exterior y en particular desde el servicio consular, el gobierno ha atendido a los connacionales que se han visto afectados por diversos fenómenos durante el siglo XXI, entre ellos:

- ✚ Las crisis humanitarias generadas por **desastres naturales** como huracanes, terremotos, tsunamis, incendios e inundaciones.
- ✚ Las **catástrofes** provocadas por el hombre de manera intencional - como las guerras y los actos terroristas - y no intencional - como el reciente derrumbe del edificio *Champlain Towers* en la ciudad de Miami.
- ✚ Los **desastres industriales**, como el que ocurrió en el 2020 en el puerto de Beirut.
- ✚ Las **crisis políticas y sociales** como es el caso de **Venezuela**.
- ✚ La reciente pandemia del **COVID-19**.
- ✚ Los casos de **trata de personas**, racismo, xenofobia, emergencias médicas y **personas privadas de la libertad**.
- ✚ Los casos de **víctimas del conflicto armado colombiano** que se encuentran radicadas en el exterior.

El balance de los acontecimientos que se han presentado durante el siglo XXI, en especial la pandemia del COVID-19, ha demostrado que **en tiempos de crisis los ciudadanos esperan una respuesta rápida, concreta y oportuna por parte de sus gobiernos**.

Para atender a los colombianos que necesitaban volver al país durante el inicio de la Pandemia del COVID-19, la Cancillería enfocó todos sus esfuerzos y su institucionalidad para repatriarlos. De acuerdo con información proporcionada por el Grupo Interno de Trabajo (en adelante GIT o Coordinación) de Asistencia a Connacionales de la Cancillería, se logró la repatriación de **41.531 connacionales, en 214 vuelos**

humanitarios que partieron de 80 ciudades, a través de un trabajo conjunto entre las embajadas, consulados, gobiernos locales, entidades del orden nacional y con el apoyo de organismos internacionales.

La pandemia del COVID-19 puso en evidencia que el servicio exterior colombiano debe contar con un sistema institucional dinámico y sólido, para enfrentar los retos del siglo XXI y en especial las próximas crisis humanitarias. Para ello, **se propone que la Cancillería fortalezca el área de asistencia a connacionales, preparando e incentivando a los funcionarios para que brinden un servicio con los más altos estándares de calidad, humanidad y profesionalismo.**

DIAGNÓSTICO DE LA ASISTENCIA A LOS CONNACIONALES

Si bien la labor consular se relaciona con trámites de tipo notarial como la expedición de pasaportes, registros civiles, apostillas, escrituras públicas y visas, **la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares** contempla en sus artículos 5° y 36° que dentro las funciones consulares se encuentra, la prestación de ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, así como visitar y asistir a las personas que se encuentren privadas de la libertad.

Las estimaciones de cifras de **colombianos en el exterior** cuentan con dos fuentes oficiales de referencia. Por un lado, el censo publicado por el DANE en el año 2005 estimó una población de 3.378.345 colombianos residentes en el exterior, sin embargo, de acuerdo con estimaciones de la Cancillería, **esta cifra pudo ascender a 4,7 millones para el 2012.**

Para brindar asistencia consular, **Colombia cuenta con 120 consulados** (46 son secciones consulares de las Embajadas) de los cuales 15 se encuentran cerrados temporalmente en Venezuela, debido al rompimiento de relaciones diplomáticas y

consulares, por lo que se ha dispuesto de cuatro puntos de atención fronteriza de trámites notariales.

Adicionalmente, la Cancillería cuenta con un **GIT de Asistencia a los Connacionales**¹ conformado por 14 funcionarios y cuatro contratistas. Según la Resolución 9709 de 2017, este GIT tiene como función principal: **asesorar y coordinar con los consulados y entidades nacionales e internacionales, para que se protejan y garanticen los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior.**

De acuerdo con información proporcionada por el GIT de Asistencia a Connacionales, la **tipología de asistencia a los connacionales** se divide en precariedad económica, localizaciones, fallecidos, emergencias médicas, acceso a derechos, derechos migratorios, derechos de familia. Otras áreas de asistencia a los connacionales que cada vez tienen más relevancia son:

- ✚ **Personas privadas de la libertad.** Según cifras oficiales del GIT de Asistencia a Connacionales, actualmente hay 20.497 colombianos reclusos en más de 450 centros penitenciarios en 78 países.
- ✚ **Víctimas del conflicto armado.** De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, a corte 30 de junio de 2021, han sido reconocidas **25.892 víctimas del conflicto armado en 43 países.** La Ley 1448 del 2011², le otorgó a la Cancillería la responsabilidad de orientar a los connacionales, divulgar la Ley, recibir las declaraciones y realizar las notificaciones de los actos administrativos que generen tanto la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como la Unidad de Restitución de Tierras.
- ✚ **Trata de personas.** En un trabajo articulado con diferentes entidades del gobierno y organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Cancillería brinda acompañamiento y asesoría a las víctimas de trata de

¹ El GIT de Asistencia a Connacionales hace parte de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, que a su vez depende de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores.

² La vigencia de la Ley 1448 del 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” se extendió hasta el año 2031.

personas y realiza continuamente campañas informativas y de prevención en los consulados. De acuerdo con los informes al Congreso, entre el 2014 y el 2020 **la Cancillería ha asistido a más de 400 víctimas de este fenómeno.**

✚ **Emergencias y Desastres.** Los informes al Congreso entre el 2015 y el 2018 muestran los siniestros que se han presentado y el número de asistencias atendidas³.

AÑO	SINIESTRO	ASISTENCIAS
2015	Ataque terrorista en Túnez	3
2015	Accidente aéreo en Francia	2
2015	Guerra en Yemen	6
2015	Terremoto en Nepal	41
2015	Inundaciones Norte de Chile	600
2016	Terremoto en Ecuador	758
2016	Atentado terrorista en Francia	4
2016	Golpe de Estado en Turquía	89
2016	Atentado Aeropuerto de Atarturk (Turquía)	56
2016	Inundaciones en los Estados Unidos	4
2016	Toma de rehenes en Rusia	4
2016	Toma de Caracas (Venezuela)	92
2017	Retorno desde Minas del Parque Nacional – Cerro Yapacana (Venezuela)	433
2017	Fenómeno del Niño Costero – Huaicos (Perú)	321
2017	Incendio de un edificio en Londres	4
2017	Atentado en Barcelona	4
2017	Huracán Harvey	49
2017	Huracán Irma (Puerto Rico, República Dominicana, Curazao, Jamaica, Estados Unidos, Reino Unido, Cuba)	292
2017	Huracán Katía (México)	9
2017	Terremoto de Puebla (2017)	453
2017	Huracán María (Puerto Rico, República Dominicana, Curazao, Jamaica y Cuba)	1081
2017	Incendios Forestales en Estados Unidos	7
2017	Disturbios por elecciones en Honduras	30
2017	Erupción Monte Agung en Indonesia	1
2018	Incendios en Boston	12

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias al Congreso de los periodos 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018 y noticias oficiales

La mayoría de los funcionarios que están asignados a los consulados y al GIT de Asistencia a Connacionales **no pertenecen a la Carrera diplomática y Consular (CDYC)**, ya que estos últimos prefieren desempeñarse en áreas bilaterales y multilaterales que son más acordes a su perfil profesional⁴.

³ Entre otros siniestros que se presentaron desde el año 2001 se encuentran el derrumbe de las Torres Gemelas (2001), el atentado en Madrid (2004), los terremotos en Haití y en Chile (2010) y el Tsunami de Japón (2011).

⁴ Según los archivos estadísticos de la Academia Diplomática de la Cancillería, entre el 2006 y el 2020 ingresaron 390 personas al Curso de Capacitación Diplomática y Consular con las siguientes profesiones: politólogos (85), profesionales en relaciones internacionales (82) y abogados (74), seguido de negociadores internacionales (17) e historiadores (11). Por el contrario, sólo hay registro de antropólogos (4), sociólogos (3), un sicólogo y un médico.

PROPUESTA: LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA Y PROTECCIÓN A LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

Las tendencias globales demuestran que los Estados deben prepararse para atender los nuevos retos en el siglo XXI, entre los que se encuentran:

- ✦ El **cambio climático** que ocasiona **crisis humanitarias**.
- ✦ Las **consecuencias económicas y sociales** del COVID-19.
- ✦ Las posibles **catástrofes** provocadas por el hombre, como las guerras y los actos terroristas.
- ✦ El **aumento de los flujos migratorios**.
- ✦ Las **movilizaciones sociales** como respuesta a las **crisis políticas y sociales**, entre otros.

Para que la Cancillería se prepare y pueda brindarle una respuesta oportuna a los connacionales que se vean afectados por estos fenómenos, se propone fortalecer el GIT de Asistencia a Connacionales a través de la **creación de la Dirección de Asistencia Humanitaria y Protección a los Colombianos en el Exterior** con la siguiente estructura:



Al contar con una Dirección que se encargue exclusivamente de Asistencia Humanitaria y Protección a los colombianos en el Exterior se puede:

- ✚ Generar consciencia de la importancia de la asistencia a los connacionales al interior de la Cancillería.
- ✚ Contar con un grupo más grande y especializado de funcionarios dedicados a atender cada temática.
- ✚ Enviar un mensaje positivo a los colombianos en el exterior que se sentirán respaldados por la institución.

Dentro del organigrama propuesto de la Dirección, que tendría siete GIT, se hace énfasis en la creación un GIT de Capacitación y Apoyo Sicosocial.

GIT DE CAPACITACIÓN Y APOYO SICOSOCIAL

Con el fin de brindar un servicio consular con los más altos estándares de calidad, humanidad y profesionalismo, se propone que al interior de esta nueva Dirección exista un GIT a cargo de brindarle **apoyo sicosocial y logístico** a los funcionarios, y a su vez coordine la **capacitación continua de los mismos**.

i. **Apoyo sicosocial y logístico:**

Durante la asistencia a los connacionales, los funcionarios suelen someterse a altos niveles de estrés y ansiedad, puesto que, en algunas ocasiones, ellos mismos están siendo afectados por las mismas circunstancias que sus propios connacionales.

A manera ilustrativa, **en el año 2017 el paso del Huracán María** por la isla de Puerto Rico, que dejó alrededor de 3.000 muertos, **afectó de manera directa a los funcionarios del consulado quienes se vieron en la necesidad de evacuar sus hogares y reubicarse en hoteles -con sus propios recursos- para ponerse a salvo,**

mientras se les solicitaba que activaran todo un plan de emergencias para atender a los connacionales.

La atención sicosocial se puede coordinar en conjunto con organismos internacionales y a través de la vinculación de funcionarios que tengan experiencia en trabajo social o psicología, quienes estarían a cargo de liderar este GIT.

A continuación, se presentan dos ejemplos de buenas prácticas de acompañamiento sicosocial durante la Pandemia del COVID-19:

- ✚ Por medio del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se logró el acompañamiento a 22 cónsules colombianos asignados en distintos países, que requirieron apoyo sicosocial. Esta labor fue coordinada por el GIT de Asistencia a Connacionales.
- ✚ La Cancillería chilena brindó acompañamiento a todas las misiones en el exterior, a través de cursos virtuales de apoyo psicológico ofrecidos por la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS).

ii. **Capacitación continua de los funcionarios:**

La capacitación continua de los funcionarios debe estar orientada a temáticas como **derechos humanos, manejo de crisis y asistencia humanitaria, emergencias, simulacros de desastres, sicología, primeros auxilios, búsqueda de recursos y manejo de las nuevas tecnologías de la información**, entre otros. Para ello se podría:

- ✚ **Gestionar cupos con el CICR** para que los funcionarios participen en cursos como *“HELP – Curso de capacitación en la gestión de operaciones humanitarias en desastres, conflictos y otras crisis”*, el cual tiene por objetivo profesionalizar la provisión de asistencia humanitaria en emergencia, y promover la ética profesional y los principios humanitarios.
- ✚ **Celebrar un Convenio con la OIM** que tenga como objetivo la capacitación y el acompañamiento a los agentes consulares en diversos temas. En el 2019, por

ejemplo, la OIM realizó en Honduras varias jornadas de capacitación sobre cómo brindar asistencia adecuada a poblaciones migrantes en contextos de emergencia. Los talleres estuvieron dirigidos a funcionarios de nivel técnico de consulados acreditados en Tegucigalpa de países como Estados Unidos, México, Colombia, Guatemala, el Salvador y Argentina.

- ✚ Aprovechar el **mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Colombia**, y en especial lo descrito en el numeral 7, literal b, que establece que la Oficina podrá *“Ofrecer, y en su caso brindar cooperación, asesoría y asistencia técnica en materia de derechos humanos a todas las ramas del poder público (...)”*. Se podría, entonces, solicitar la realización de un curso intensivo en temas de derechos humanos dirigido específicamente a los agentes consulares.

IMPLICACIONES DE LAS RECOMENDACIONES

Para poder contar con una Dirección exclusivamente a cargo de la asistencia a los connacionales, se requiere **contar con una partida presupuestal** y con **funcionarios que tengan interés de desempeñarse en estas áreas**. La decisión de crear una nueva dirección obedece, en ocasiones, al impulso político, y también a la capacidad presupuestal, de personal y de infraestructura que tenga la Cancillería.

Por otro lado, para poder asistir a un mayor número de connacionales **es necesario abrir más oficinas consulares**, pues hay colombianos que viven en países donde no hay oficina consular o esta última queda a una gran distancia. Al respecto, y teniendo como **marco el mecanismo de integración económica y comercial de la Alianza del Pacífico**, se podría impulsar la creación de sedes diplomáticas y consulares compartidas con Chile, México y Perú, con quienes ya se comparten sedes en Argelia, Azerbaiyán, Ghana, Irlanda, Marruecos, y Singapur.

Adicionalmente, para enfrentar los retos del siglo XXI, los gobiernos no pueden actuar solos. La pandemia del COVID-19 ha demostrado que, para atender estas crisis, se ha requerido de un trabajo mancomunado entre diferentes sectores. Para ello, la Cancillería debe articularse con diversas entidades del Estado y seguir creando alianzas con gobiernos locales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil, que le permitan fortalecer su capacidad de respuesta.

Así mismo, para incentivar que los funcionarios de CDYC se interesen en trabajar en temas consulares, se propone trabajar en los siguientes ejes:

- ✚ **Ampliar la promoción del Concurso de Ingreso a la Carrera Diplomática y Consular a facultades como psicología, trabajo social, sociología, antropología e incluso medicina.** Contar con profesionales en estas áreas sería un valor agregado para el servicio consular colombiano. Así mismo, el examen de ingreso debe ajustar su enfoque para que puedan ingresar profesionales de estas áreas.
- ✚ **En la promoción del Concurso** se debe invitar a funcionarios especialistas en asistencia a los connacionales para que compartan su experiencia con los futuros aspirantes, ya que muchas personas no conocen esta parte del servicio exterior colombiano.
- ✚ El Curso de Capacitación Diplomática y Consular podría **contar con un módulo práctico de charlas con expertos**, simulacros de casos de asistencia a connacionales y estudios de caso.
- ✚ **Ofrecer cursos de capacitación continua** en temas humanitarios a los funcionarios de la CDYC que les permita ampliar su conocimiento e interés por esta área.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del fortalecimiento institucional y al contar con funcionarios altamente capacitados que brinden un servicio consular con los más altos estándares de calidad, humanidad y profesionalismo, Colombia podría, a largo plazo, **posicionarse a nivel internacional como un país líder en manejo de crisis y asistencia humanitaria desde el ámbito consular**. En aras de alcanzar ese objetivo, se hacen las siguientes recomendaciones de política pública:

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

- ❖ Se recomienda que la Cancillería colombiana cuente con una **Dirección de Asistencia Humanitaria y Protección a los Colombianos en el Exterior** que permita contar con un grupo más grande y especializado de funcionarios dedicados a atender esta temática.
- ❖ Se recomienda que se le brinde **capacitación continua y apoyo psicológico y logístico a los funcionarios que se encargan de la asistencia consular**, con el fin de contar con un servicio consular con los más altos estándares de calidad, humanidad y profesionalismo.
- ❖ Se recomienda **incentivar el interés por los temas consulares al interior de la Carrera Diplomática y Consular**, y promocionar el concurso de ingreso a la Carrera en distintas facultades de humanidades, con el fin de diversificar el ingreso de profesionales afines a temas humanitarios y sociales.

FUENTES CONSULTADAS

- ✚ Comité Internacional de la Cruz Roja, “*HELP – Curso de capacitación en la gestión de operaciones humanitarias en desastres, conflictos y otras crisis*”, Recuperado el 14 de julio de 2021 de: <https://www.icrc.org/es/document/curso-HELP>
- ✚ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1448 del 2011 (junio 10), “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, Recuperado el 13 de julio de 2021 de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- ✚ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Estimación de la Migración 1973-2005*, Recuperado el 11 de julio de 2021 de:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/doc_est_mig_1_973_2005.pdf
- ✚ George Washington University Milken Institute School of Public Health, “*GW Report Delivers Recommendations Aimed at Preparing Puerto Rico for Hurricane Season*” (agosto 2018), Recuperado el 12 de julio de 2021 de:
<https://publichealth.gwu.edu/content/gw-report-delivers-recommendations-aimed-preparing-puerto-rico-hurricane-season>
- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Academia Diplomática y Consular, *Archivos estadísticos del Grupo Interno de Trabajo de Formación Diplomática (2006 – 2020)*.
- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Alianza del Pacífico*, Recuperado el 13 de julio de 2021, de: <https://www.cancilleria.gov.co/print/461>
- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Fortalecimiento de Políticas Públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior (2014)*, Recuperado el 12 de julio de 2021 de:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/informe_ejecutivo_2014_-_colombianos_en_el_exterior_v2.pdf

- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Resolución 9709 de 2017 (diciembre 5), “*Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores*”, Recuperado el 13 de julio de 2021 de :
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/resolucion_mirelaciones_9709_2017.pdf
- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, GIT de Asistencia a Connacionales, *Tutoriales virtuales del curso de ascenso 2021*, 16 y 24 de junio de 2021.
- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Informes al Congreso (periodo 2002-2003 y hasta el periodo año 2019-2020)*, Recuperado el 13 de julio de 2021 de:
<https://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy/informes>
- ✚ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Oficina Asesora de Planeación, *Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Recuperado el 12 de julio de 2021 de:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/organigramas_v13.pdf
- ✚ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Acuerdo entre la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de la República de Colombia relativo a la oficina en Colombia*, 30 de octubre de 2019. Recuperado el 12 de julio de 2021 de:
<https://www.hchr.org.co/mandato/2019-Mandato.pdf>
- ✚ Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)*, 23 de abril de 1963, Recuperado el 11 de julio de 2021 de:
https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/convencion_de_viena_sobre_relaciones_consulares.pdf
- ✚ Organización Internacional para las Migraciones, “*OIM fortalece capacidades consulares para la capacitación de migrantes durante emergencias*”, Recuperado el 14 de julio de 2021 de:
<https://programamesoamerica.iom.int/es/noticia/oim-fortalece-capacidades-de-consulados-para-la-proteccion-de-migrantes-durante-emergencias>
- ✚ Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, *Reporte de Víctimas del Conflicto Armado (corte 30 de junio de 2021)*, Recuperado el 11 de julio de 2021 de:
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>