

EL SERVICIO CONSULAR COLOMBIANO: ¿DE CENICIENTA A AMAZONA?

Resumen Ejecutivo

El Ministerio de Relaciones Exteriores debe reconocer una mayor jerarquía institucional al servicio consular colombiano, y prepararse para enfrentar retos globales. Así mismo, es importante que se redireccione la forma en la que produce y comunica los asuntos consulares, aprovechándose de las herramientas tecnológicas, para pasar de ser un mero oferente de servicios, a ser un formulador de política pública integral y sustentable en el tiempo. Para lograrlo, la Cancillería necesita poner en funcionamiento los acuerdos regionales relacionados con los asuntos consulares, así como aprender de las experiencias de otros Estados que han mejorado sus servicios.

Un servicio poco glamuroso pero muy significativo

Las labores propias de la Dirección de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano y de los Consulados de Colombia, han sido vistas durante mucho tiempo como el “Cinderella Service” (Platt, 1971) de la Cancillería. Lo consular es percibido, por una parte, como el área de la Cancillería donde “solamente” se producen trámites, que generen ingresos al Fondo Rotatorio del Ministerio, para permitirle financiar y cubrir los gastos generales de la entidad para su eficaz funcionamiento y la oportuna prestación de servicios (Decreto Ley 20 de 1992). Por otra parte, este servicio es observado como la actividad menos distinguida, por no decir menos glamurosa de la vida diplomática.

Sin embargo, desde las oficinas consulares también se trabajan temas como promoción y protección de los derechos humanos al velar por los connacionales privados de la libertad, así como por los ciudadanos inadmitidos o detenidos por situación migratoria irregular. Por eso es deseable que la experiencia de los funcionarios que desempeñan o han desempeñado funciones consulares sea tenida en cuenta en el proceso de producción de insumos y de toma de decisiones en diferentes áreas de la Cancillería y del Estado colombiano.

Así mismo, los Consulados actúan en materia de seguridad nacional cuando perfilan a los solicitantes de visa para Colombia, determinando de manera subjetiva si es pertinente o no el ingreso de un extranjero. En este aspecto, sería útil contar con una instancia de diálogo nacional con agremiaciones profesionales y de empresarios para conocer sus puntos de vista sobre la oferta y demanda del mercado laboral interno. Del mismo modo, se considera importante que los Cónsules sean informados periódicamente sobre las tendencias migratorias, aparte



de los requisitos adicionales y preguntas claves que se deben hacer en las entrevistas.

El manejo de asuntos o procedimientos consulares con contenido temático, puede ser aprovechado para crear una política pública de Estado, de modo tal que se pueda ganar espacio para desarrollar posiciones nacionales en temas migratorios, de derechos humanos y de crecimiento económico de la mano de sectores como el turismo. El servicio consular debe ser capaz de generar políticas públicas integrales, versátiles y replicables en el tiempo.

Es por ello que, centrar el estudio de los asuntos consulares en las funciones relacionadas con la expedición de documentos y la asistencia limita su comprensión. Además, deja al servicio consular en el papel de sujeto pasivo que solo funciona ante las demandas de la sociedad civil. Por lo tanto, se aconseja ampliar el campo de análisis incluyendo la capacidad de acción preventiva que tiene el servicio para anticipar las necesidades de los colombianos en el exterior¹. Dichas acciones deben ser ampliamente difundidas por lo que es necesario hacer uso todos los recursos tecnológicos disponibles.

Se trata de hacer más transparente el proceso de toma de decisiones, implicando a la ciudadanía y creando una opinión pública formada en temas de política exterior. Esta propuesta es sustentada por Mellissen de la Universidad de Leiden (Holanda), quien insiste en la importancia de saber interpretar y construir mensajes en las redes sociales para mejorar las relaciones de los entes gubernamentales con la sociedad civil. El profesor neerlandés cita como ejemplo creativo el desarrollo e implementación de la aplicación “Traveling Safe Abroad and People Diplomacy” del Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur. El aplicativo además de informar a los coreanos sobre los servicios consulares, también les da a conocer y permite consultar sobre asuntos de política exterior. Así, el gobierno sur coreano construyó un puente entre asistencia consular, consulta abierta para la formulación de política y establecimiento, a nivel doméstico, de la agenda de temas que debían ser reflexionados y discutidos por la opinión pública.

Tal como Corea del Sur, otros países se han dado cuenta de la importancia fortalecer sus servicios consulares a través de nuevas estrategias de comunicación que fomenten el uso de heramientas tecnológicas.

¿Qué están haciendo otros países en materia de servicios consulares?

Considerando la referencia anterior, sobre el uso de plataformas tecnológicas para acercar el servicio consular y la política exterior del país a la ciudadanía, la Cancillería colombiana debe indagar sobre ésta y otras experiencias adelantadas

¹ Según la Dirección de Asuntos Consulares en noviembre de 2020 había 5,499,220 expatriados.



por diferentes países, con el propósito de mejorar el servicio, haciéndolo proactivo, eficiente y transparente. Siguiendo con el ejemplo de Corea del Sur, es oportuno mencionar que el país asiático comparte sus buenas prácticas con otros Estados dentro de la iniciativa denominada Global Consular Fórum (GCF), donde además de debatir tópicos como la atención de emergencias, también fomenta la firma de acuerdos de colaboración consular.

Aunque el Foro no se ha reunido desde el año 2016, sería interesante conocer los temas que han discutido, sus propuestas y si aún sigue operando. La iniciativa tiene un Comité Directivo² y una Secretaría Técnica que está a cargo de Canadá.

Particularmente, el GCF llama la atención por ser el primer foro internacional informal que aborda directamente los asuntos consulares, así como por las propuestas emanadas de las tres reuniones realizadas a la fecha. Algunos de los asuntos tratados y que también son preocupaciones actuales de la Cancillería colombiana son:

- Actualización y veracidad del registro consular.
- Asistencia consular a personas con doble nacionalidad.
- Asistencia consular en emergencias y otras situaciones de crisis humanitaria, hacia personas residentes permanentes con vínculos de consanguinidad o afinidad civil con nacionales del país.
- Promoción de la cultura del viaje seguro.

Por otra parte, y de manera específica, también se puede resaltar el trabajo adelantado por Canadá en cuanto a acciones para brindar un mejor servicio consular a sus conciudadanos, no solo buscado asociarse con otros actores internos, tal como el sector de viajes y turismo, sino firmando memorandos de entendimiento con países como Australia para atender servicios consulares conjuntamente (2001).

Considerando que, dentro de la Alianza Pacífico ya se han trabajado temas consulares, Colombia puede aprovechar esas bases para aplicar las lecciones aprendidas y gestionar iniciativas que beneficien a los ciudadanos y lleven a las oficinas consulares a un nuevo nivel.

La Alianza Pacífico al servicio de las personas

Como ya se mencionó previamente, son las exigencias de los ciudadanos las que mueven la gestión consular. Por ello, las denuncias de casos sobre posibles vulneraciones a los derechos de los colombianos en el exterior son publicadas y

² El Comité Directivo del GCF está compuesto por 9 países: Australia, Canadá, México, Países Bajos, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Reino Unido. Ver: <http://globalconsularforum.com/mission-overview/>



reproducidas rápidamente en diferentes redes sociales y medios periodísticos, la mayor parte de los comentarios ponen en tela de juicio la diligencia de la Cancillería y sus misiones en el exterior. Tal es el caso del alto número de inadmisiones de colombianos en México³, del cual hicieron eco emisoras, periódicos y redes sociales en abril de 2021. El Ministerio de Relaciones Exteriores comunicó a través de su página web las acciones adelantadas por la Embajada de Colombia en este país, pero no trabajó una campaña informativa que sensibilizara a la ciudadanía sobre sus obligaciones como viajeros al salir del país.

En la práctica, las personas inadmitidas tienen edades promedio entre 18 y 35 años de edad, quienes viajan a México con propósitos recreativos y culturales, pero que requieren realizar actividades remuneradas para solventar parcialmente los gastos de estadía y alimentación. Aunque estas actividades se encuentran reguladas en el artículo 1 del *Acuerdo Interinstitucional de la Alianza Pacífico para un programa de vacaciones y trabajo* del año 2014, siete años después de su adopción las autoridades migratorias lo aplican de deficientemente.

Es fundamental que las partes reflexionen sobre la vigencia del Acuerdo y consideren la opción de renegociar sus condiciones. Por ejemplo, es básico que además de los requisitos generales para la visa, contenidos en el artículo 3, se estandaricen, reduzcan, o eliminen algunos de los requisitos específicos contenidos en los anexos técnicos que hacen difícil el funcionamiento del programa. Así se demostraría el interés de los Estados parte por mejorar las condiciones migratorias y económicas del grupo etario.

Colombia debe renegociar este Acuerdo para evitar, no solo las denuncias de ciudadanos y aerolíneas por el incremento en las inadmisiones, sino para ahorrar a los connacionales el mal rato de estar encerrados en una sala de viajeros rechazados. Adicionalmente, la renegociación reduciría el riesgo de que los colombianos sean detenidos o ingresados a estaciones migratorias, por haber sido encontrados trabajando en su estancia como turistas. *Además de las sugerencias previas, la delegación colombiana debe proponer que el trámite de la visa sea en línea o en el aeropuerto del Estado anfitrión. Este tipo de acciones hacen más atractivo, sencillo y seguro para los connacionales la realización del trámite de visa.*

En este tema, la Cancillería debe trabajar en una campaña de comunicación permanente que permita concientizar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones como turistas, así como advertirlos de los riesgos que se corren al transgredir las normas migratorias de terceros Estados. Sobre el mismo asunto, también es sustancial informar a los individuos sobre las gestiones adelantadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar su proceso migratorio a países

³Según la Embajada de Colombia en México, de enero a 30 de junio de 2021 se han reportado 3,531 colombianos inadmitidos en los aeropuertos de Ciudad de México y Cancún.



de la Alianza Pacífico y posteriormente dar cuenta de los resultados de las negociaciones.

Ahora veamos, como las buenas prácticas de países como Canadá y Australia sobre los servicios consulares compartidos, pueden ser utilizadas para superar situaciones como las dificultades sufridas por la Cancillería, en el año 2018, para poner en funcionamiento el Consulado General de Colombia en Cancún, debido a que, desde la alta dirección se tenía la consigna de crear una misión consular tripartita o bipartita en el marco de la Alianza Pacífico. En su génesis, la sede Consular iba a ser compartida por Colombia y Chile, para lo cual las partes firmarían un acuerdo. Sin embargo, nunca se surtieron las negociaciones, ni los trámites legales y administrativos para materializar el anhelado convenio.

Por su parte, el Consulado General de Colombia en Cancún ha recibido la visita de las Cónsules de Chile y Perú, interesadas en conocer sobre su funcionamiento y el manejo de algunos casos propios de la zona turística. En otras ocasiones, esas oficinas han solicitado apoyo para hacer contacto con las autoridades locales. En este punto, sería óptimo que las sedes consulares estuvieran disponibles para que el/la diplomático(a) del tercer Estado pueda atender a sus nacionales, si lo considerarlo necesario.

El caso antes descrito muestra que se perdió una importante oportunidad para profundizar la integración dentro de la Alianza Pacífico. En este punto, nuevamente se aconseja que los países de este grupo regional se reúnan para desarrollar acuerdos que beneficien a sus ciudadanos.

En el ámbito consular podría trabajarse en la cooperación y asistencia consular a nacionales de la Alianza Pacífico, por ejemplo:

- En casos puntuales presentados por las misiones.
- La recepción y entrega de documentos de identificación.
- La inscripción en el registro consular.
- En eventos como desastres naturales.

Observación final: teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, se hace necesario el reconocimiento de la importancia del servicio consular colombiano, a través del fortalecimiento institucional de la Cancillería por medio la creación del *Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios*, que permita desarrollar una política pública de Estado para hacer frente los retos que se presentan globalmente.



Recomendaciones:

- Trabajar por el reconocimiento general de la función consular como eje central de la misión de la Cancillería.
- Evidenciar relevancia de los servicios consulares modernos, al estar intrínsecamente relacionados con temas como derechos humanos y seguridad nacional. En este sentido, se sugiere la creación de un Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios que formule e implemente la política pública integral en esta materia, en coordinación con otras instituciones gubernamentales y la sociedad civil.
- Operativizar y evaluar el componente consular de la Alianza del Pacífico en temas como visas y misiones conjuntas, poniendo el multilateralismo al servicio de la persona.
- Desarrollar una estrategia de comunicación interna y externa basada en el uso de tecnología de la información y comunicaciones, con el objetivo de crear un entorno digital donde confluyan la asistencia consular, la consulta pública, así como la reflexión y el debate sobre la agenda consular de interés para el país.
- Profundizar en la aplicación de los acuerdos regionales vigentes en materia de visas.
- Trabajar en el desarrollo de una política de seguridad nacional con otros ministerios y departamentos administrativos, e incluso empresarios, para construir conjuntamente lineamientos precisos para la autorización de visas.
- Acercarse al Global Consular Fórum (GCF) para estar a la vanguardia en los temas de interés que discuten los servicios consulares de diferentes países, y aprender de las experiencias exitosas.
- Aprovechar el talento humano con que cuenta la Cancillería para desarrollar propuestas que permitan mejorar o modificar el sistema consular actual, apoyándose en la Academia Diplomática.

Bibliografía:

Alianza Pacífico (2014). Acuerdo Interinstitucional para un Programa de Vacaciones y Trabajo. <https://alianzapacifico.net/descarga-documentos-acuerdos-interinstitucionales/>

Gratius, S.(2019). ¿Crónica de una muerte anunciada? El futuro del regionalismo latinoamericano. Revista de Pensamiento Latinoamericano No. 8. Secretaría General Iberoamericana. Madrid.

Global Consular Forum (2016). GCF III: Seoul Consensus Statement on Consular Cooperation. <http://globalconsularforum.com/113-2/>



House of Commons Canada (2018). Strengthening the Canadian Consular Service Today and for the Future. Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/FAAE/Reports/RP10186936/faaerp21/faaerp21-e.pdf>

Melissen, J. (2019). Consular diplomacy's first challenge: Communicating assistance to nationals abroad. Crawford School of Public Policy of the Australian University.