



Desafíos y oportunidades de la asistencia consular en el contexto de la invasión rusa a Ucrania

Recomendaciones:

1. Crear el Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios
2. Robustecer la asignación presupuestal a los consulados para atender emergencias
3. Fortalecer la coordinación interinstitucional de entidades colombianas
4. CELAC¹: crear un marco cooperativo para asistir a los connacionales en casos de emergencia

Resumen

La invasión de Rusia a Ucrania suscitó un gran desafío en temas migratorios, pues llevó a un desplazamiento forzado de ucranianos y nacionales de terceros países, como Colombia, que vivían en Ucrania. La evacuación de connacionales en situación de guerra ha representado retos a la atención consular y pone a prueba la capacidad y calidad democrática de los Estados, que pueden mejorar sus habilidades y cooperar para movilizar a sus connacionales conjuntamente. Por ello, el presente escrito tiene como objeto recomendar algunas estrategias para contar con una política de asistencia a connacionales en casos de emergencia, que se adecúe a los retos en el mundo globalizado actual.

¹CELAC es un mecanismo de concertación e integración regional creado el 3 de diciembre de 2011, en respuesta a la necesidad de realizar esfuerzos entre los Estados de América Latina y el Caribe con el fin de avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural; aumentar el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico de la región, y promover el desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social (Cancillería s.f.).



I. Contextualización migratoria al inicio de la invasión rusa a Ucrania

El 24 de febrero 2022, Rusia inició lo que denominó operación especial militar en Ucrania. Esto desencadenó una emigración masiva, registrándose, entre el 24 de febrero y el 29 de junio 2022, 5`493.437 de refugiados provenientes de Ucrania en Europa, de los que 276.000 son nacionales de terceros países (OIM C. d., 2022). Este número sigue creciendo, convirtiéndose *“en un problema, no para Rusia causante del mismo, sino para los países europeos vecinos de Ucrania”* (Peckel, 2022). Así mismo, esto condujo a que muchos países, principalmente aquellos que comparten frontera con Ucrania, tuvieran que diseñar y activar protocolos para atender a los migrantes.

La coyuntura en Ucrania ha puesto en entredicho los principios básicos de la democracia y la soberanía y ha desencadenado riesgos globales, dentro de los que se encuentran los migratorios, alimentarios, de funcionamiento de instituciones multilaterales, entre otros (Daalder, 2022). Y aunque el conflicto está localizado en Europa, ha generado efectos y desafíos para el mundo entero, incluso para América Latina y Colombia.

Frente a este panorama, y teniendo en cuenta que la política exterior es relacional, Colombia tiene la oportunidad de crear alianzas estratégicas, intercambiar experiencias y cooperar con los países latinoamericanos y del Caribe sobre la atención a los connacionales en casos de emergencia, con base en lo experimentado durante la evacuación de los colombianos. La política exterior colombiana de los próximos años tendrá como telón de fondo la invasión a Ucrania y una migración acelerada y masiva.



II. Experiencia en la evacuación y asistencia a los connacionales afectados por la invasión: acciones de la Embajada de Colombia en Polonia

En relación con la asistencia a los colombianos, cabe señalar que la Embajada de Colombia en Polonia y su Sección Consular son concurrentes para Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia, Moldova, Rumania y Ucrania. Los datos de registro en el SITAC² aumentaron significativamente desde enero al día de la invasión:

	Connacionales Registrados
Enero	32
16 febrero	56
23 febrero	68
24 febrero - mayo	305

Como resultado de la gestión consular, el porcentaje de evacuación de connacionales fue 95,77%, lo que equivale a 295 personas que se encontraban en ciudades como Kiev, Kharkiv, Bucha³. Los evacuados viajaron principalmente hacia otros países europeos y solo 19 connacionales decidieron volver a Colombia⁴.

Algunas de las medidas adoptadas durante la evacuación, que pueden tenerse en cuenta para futuros casos de asistencia son:

UNILATERALES	BILATERALES O MULTILATERALES
Actualización del registro consular y documentación	Coordinación con Ucrania, Polonia, Rumania, Moldova, Hungría, Eslovaquia para flexibilizar los requisitos de tránsito migratorio.

² Sistema Integral de Atención al Ciudadano

³ Aprox. 12 connacionales tomaron la decisión de quedarse en Ucrania, pues algunas mujeres casadas con nacionales ucranianos no querían viajar solas o con sus hijos. En otros casos, los connacionales tienen doble nacionalidad, lo que les impide la salida del país por la ley marcial, que no permite a los nacionales hombres de Ucrania entre 18 y 60 años salir del país. Desde junio algunos connacionales han decidido viajar a Ucrania para participar en la Legión de Defensa Internacional.

⁴ Esta es una cifra interesante, pues a pesar de la política de realizar un acompañamiento al retorno a los colombianos, menos del 10% de los evacuados quisieron volver a Colombia. Argumentaban una mala situación económica y falta de oportunidades laborales.



<p>Orientación sobre cruces fronterizos y transporte</p> <p>Acompañamiento en tránsito hacia Polonia, Eslovaquia, Rumania y Hungría.</p> <p>Facilitación de hospedaje, alimentación y asistencia médica.</p> <p>Orientación y acompañamiento a la salida de Polonia (para los que se trasladaron a otro país).</p> <p>Coordinación de acciones con las misiones de Colombia en otros países europeos y Ecuador.</p> <p>Apertura de un punto de atención en la localidad de Przemysl, en la frontera polaco-ucraniana.</p> <p>Comunicación 24/7 con los colombianos y sus familias vía teléfono (WhatsApp) y mail.</p> <p>Solicitud de asignación de presupuesto para gestionar lo indicado.</p> <p>Gestión con Presidencia, Cancillería, MinDefensa, entre otras entidades, para vuelo de repatriación a Colombia⁵.</p> <p>Gestión con Airbnb para hospedaje.</p>	<p>Coordinación con misiones latinoamericanas en Polonia y Ucrania: Chile, México, Perú, Panamá, Cuba, Argentina, Uruguay, Brasil y Ecuador.</p> <p>Contacto con ONGs y organizaciones internacionales en Polonia y Ucrania, con competencia en el ámbito del refugio y las migraciones, como Cruz Roja y OIM.</p> <p>Gestión de cupos en vuelos de repatriación organizados por Ecuador, Brasil y Argentina.</p> <p>Alianza entre Chile y Colombia para establecer dos centros de acogida para connacionales de ambos países.</p> <div data-bbox="776 961 1414 1745"><p>Cancillería Chile @Minrel_Chile</p><p>Embajadas de Chile y Colombia colaboran para establecer centros de acogida en Polonia.</p><p>minrel.gob.cl</p><p>Embajadas de Chile y Colombia colaboran para establecer centros de acogida en Polonia</p><p>2:52 pm · 26 Feb 2022 · Twitter for iPhone</p></div>
--	--

⁵ El vuelo de repatriación no se llevó a cabo pues los connacionales fueron repatriados en otros vuelos realizados por Ecuador y Brasil



III. Recomendaciones

Las recomendaciones parten de la base que en situaciones de emergencia se requiere una asistencia eficiente e inmediata. Bajo esta perspectiva, se buscó siempre cooperación consular entre los países, especialmente latinoamericanos (por la situación similar de los connacionales en Ucrania).

Sin embargo, esta guerra no es la única forma en que los connacionales pueden ver afectada su integridad. Hay otras situaciones, producto de las dinámicas globalizadoras (Ardila, 2009), que pueden comprometer su bienestar (por ej. COVID-19).

el mundo se desliza hacia un multilateralismo fraccionado (...) Podrán resurgir guerras, invasiones, despojo territorial, crecimiento de los ya existentes territorios sin Estado y descenso al caos internacional (Peckel, 2022).

Dentro de los lineamientos de la política exterior colombiana del presidente Duque, la única acción relacionada con los connacionales sostiene que se impulsará una nueva Política Integral Migratoria (PIM) que considere “a los colombianos en el exterior, a los extranjeros en Colombia y la población retornada”. En este sentido se expidió la ley 2136 de 2021, la cual es poco específica en lo relacionado con la asistencia consular en casos de emergencias, punto que sería fundamental si se quiere lograr una PIM. En esa medida, se plantean las siguientes recomendaciones:

1. Creación del Viceministerio de Asuntos Consulares y Migratorios

Esta propuesta no es novedosa si se tiene en cuenta lo planteado desde el 2011 en la Ley 1465⁶ y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: el “MRE tramitará la elevación de la DIMCS⁷ a la categoría de Viceministerio, para ejecutar políticas de manera eficaz,

⁶ Que establece que es objetivo del Sistema Nacional de Migraciones “Presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores inquietudes, diagnósticos y propuestas para el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre la nación y los colombianos en el exterior, entre ellos la creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo.” (COLEXRET, 2019)

⁷ Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano



junto con tres direcciones especializadas: Asuntos Migratorios, Consulares y de trámites y servicios” (COLEXRET, 2021). Sin embargo, a la fecha no se ha dado cumplimiento a esa iniciativa.

Partiendo de la premisa de que los temas consulares y migratorios deben ser transversales a los objetivos de política exterior, la creación de un Viceministerio, que conozca a fondo la temática migratoria y tenga la suficiente autonomía, se hace pertinente para liderar un proceso de reestructuración y formulación de una PIM (COLEXRET, 2019).

Esto aumentaría el nivel de atención y eficacia, no solo en asistencia, sino en el tema de PIM, de cara a la comunidad internacional, que cada vez es más dinámica por la globalización, movilización de personas y los procesos de integración⁸.

Así mismo, desde el manejo institucional, los temas migratorios, consulares y de atención desbordan la capacidad de una dirección. La DIMCS tiene más de 11 Grupos Internos de Trabajo, lo que no sucede en otra dirección. Crear el Viceministerio no sería ceder soberanía, sino una reestructuración administrativa y estructural.

El principal reto es de sinergia institucional a nivel nacional y presupuestal⁹. La creación del Viceministerio *requiere “aval de otras instancias del Ejecutivo como Presidencia, MinHacienda y el Departamento Administrativo de la Función Pública”* (COLEXRET, 2021).

⁸ No sería Colombia la primera Cancillería en tener Viceministerio de asuntos consulares, tienen por ejemplo República Dominicana, Ecuador y Bolivia.

⁹ Cancillería señaló: «Esta idea se ha trabajado desde hace muchos años y durante diferentes administraciones, sin embargo, debido a restricciones presupuestales y prioridades de los Gobiernos nacionales nunca se ha podido materializar (COLEXRET, 2021)



2. Robustecer la asignación presupuestal a los consulados para atender emergencias

El Fondo Especial para las Migraciones es el fondo por medio del cual se otorgan recursos para asistir a los connacionales en situación de vulnerabilidad: repatriación, trata, desastres naturales, violencia intrafamiliar, razones humanitarias, situaciones especiales, entre otros.

Este Fondo aprueba sus recursos a través del Comité Evaluador que se reúne cuando los consulados presentan sus casos. El principal obstáculo de este procedimiento para la atención de emergencias es el tiempo del trámite frente a la urgencia de la situación del connacional: mientras se aprueba en el comité y se profiere la resolución, el envío de los recursos puede tomar por lo menos una semana.

Algo similar sucedió en el caso de Ucrania, la solicitud de recursos fue realizada y aprobada, pero para el 24 de febrero la Embajada en Polonia aún no contaba con el dinero para gestionar la asistencia requerida, como el transporte para salir, por lo que se tuvo que acudir a otras misiones y organizaciones.

Es bien sabido que asistir a los connacionales con presupuesto limitado es complejo. Es por eso por lo que la propuesta sería la aprobación de una partida mínima por consulado, teniendo en cuenta, entre otros, los connacionales registrados en SITAC. Esto con el fin de que, si hay personas en situación de vulnerabilidad, sea posible apoyarlas con ciertos ítems como alimentos o evacuación de un país.

Un sistema consular eficiente/funcional/bien financiado es expresión de una institución democrática ya que considera las necesidades de una porción significativa de la población que se encuentra fuera de Colombia, pero que no obstante mantienen todavía una serie de derechos que el Estado debe procurar garantizar, más aún cuando se dan crisis, magnificadas por la globalización, como el caso de la invasión o COVID-19.



El riesgo de esta recomendación es que no se tiene la opción a priori de ponderar los casos más urgentes y puede pasar que haya consulados que requieran el dinero para prestar asistencia con más urgencia. Pero en todo caso, se habla de un monto mínimo. Se puede citar el caso de México, cuyas misiones tienen la posibilidad de solicitar un monto anual para asistir a sus connacionales.

3. Fortalecer la coordinación interinstitucional de entidades colombianas

Colombia necesita fortalecer la política de asistencia a los connacionales intersectorial que incluya no sólo a Cancillería, sino a todas las entidades del Estado que intervienen en la asistencia, tales como Migración Colombia, Ministerio de Salud¹⁰, Ministerio de Hacienda, Registraduría. Debe tenerse en cuenta también, que la Cancillería no tiene un músculo financiero autónomo, lo suficientemente fuerte, por lo que se requiere el apoyo de MinHacienda.

La participación de las demás entidades deberá regirse por el principio de colaboración armónica (Art. 113 de la Constitución). El MinHacienda y la Cancillería podrían también unir esfuerzos y pedir apoyo económico y técnico de organizaciones internacionales como la OIM, Cruz Roja o CARITAS.

El lineamiento estratégico del presidente Duque indica que se debe propender por un fortalecimiento y acompañamiento de los connacionales al exterior. Sin embargo, durante la asistencia a connacionales debe haber una coordinación que debe llegar desde Bogotá como lineamientos definidos. Deben plantearse soluciones desde la administración del Estado.

¹⁰ Para establecer las medidas para el ingreso a Colombia de connacionales no vacunados en Ucrania, por ejemplo



4. CELAC: crear un marco cooperativo para asistir a los connacionales en casos de emergencia

La Constitución del 91 contempla desde el preámbulo el objetivo “*de impulsar la integración latinoamericana*” (Herrera, 2016)¹¹. *Del artículo 9 se desprenden tanto los fundamentos de la política exterior: soberanía nacional, reconocimiento de principios del derecho internacional y la autodeterminación de los pueblos, como el énfasis de la integración latinoamericana y del Caribe* (González Paria & Muñoz Sánchez, 2020, pág. 113).

Así mismo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) muestra que hay un interés internacional e histórico de mantener un sistema consular estable.

Se sugiere que los países latinoamericanos tengan un marco cooperativo¹² que permita *fijar agendas conjuntas que cooperen con los intereses nacionales. La cooperación es un mecanismo para obtener resultados más eficaces* (González Paria & Muñoz Sánchez, 2020, págs. 131-132) y es la respuesta más efectiva para atender las crisis (Tremolada, 2020).

Este marco tendría como ventaja datos concretos sobre los flujos migratorios, condiciones migratorias, lugares destino, entre otros y adicionalmente podría tener un resultado a mediano plazo. Es una forma de contribuir a la eficacia del multilateralismo en un tema que en principio genera cierto nivel de acuerdo entre los Estados (proteger a sus connacionales).

De acuerdo con el Profesor Erick Tremolada, los Estados hacen lógicas de costos beneficios con los marcos cooperativos y en este caso el beneficio e incentivo de que otro Estado atienda a mi connacional puede ser muy efectivo, va más allá de lo político

¹¹ En el capítulo de las relaciones internacionales, el artículo 227 contempla la proyección del Estado colombiano para con la región, por lo que determina que el Estado promoverá la integración no solo económica, sino social y política (Herrera, 2016).

¹² Unión entre los países con el fin de proteger las normas y valores supremos, como democracia y libertad. (Peckel, El país, 2022).



y puede estar coordinado con la lógica antropocentrista, en donde se busca humanizar los marcos cooperativos en torno a compromisos internacionales.

Para realizar dicho marco, se sugiere revisar algunos procedimientos definidos para asistir a los connacionales de la Cancillería y sus misiones y también elaborar una guía de buenas prácticas en donde entre los consulados de CELAC puedan compartir la experiencia obtenida en situaciones anteriores de atención de emergencias.

El reto está en que el marco cooperativo no se lleve a cabo, por estar sujeto al comportamiento de los Estados, que usualmente han estado permeados por afinidades ideológicas.

Conclusiones

Los desafíos en temas migratorios son innumerables al momento de prestar asistencia en casos de emergencia. Es por esa razón que se debe abogar por una institucionalidad fuerte, principalmente al interior de Cancillería, que permita mejorar la atención consular y fortalecer las instituciones, que podrían siempre estar mejor preparadas para afrontar crisis como la expuesta.

Así mismo, representaría una ventaja para los países latinoamericanos y del Caribe generar lógicas cooperativistas, que conlleven a una atención consular eficiente y mancomunada para los connacionales de cualquiera de los países parte de los acuerdos.

La Cancillería debe actuar prontamente, invitando e incentivando a los países de la región a cooperar en la armonización de fuerzas y la búsqueda de mecanismos que garanticen una asistencia consular ordenada y segura. La migración, especialmente en situaciones de emergencia, debe generar que los demás Estados y sociedades apliquen el principio de solidaridad y humanidad entre los pueblos.



Bibliografía

- Ardila, M. (Junio de 2009). Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?
- Ayllón Pino, B. (2015). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional. En CRIES, *La arquitectura de gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones* (pág. 219). Pensamiento Propio.
- Cancillería. (s.f.). *Grupo América Latina y el Caribe - GRULAC* -. Recuperado el Julio de 2022, de <https://www.cancilleria.gov.co/international/multilateral/consensus/latin-america>
- Cancillería, d. C. (2018-2022). *Cancillería*. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- Cancillería Argentina. Red ampliada de Consulados de América Latina y el Caribe. Obtenido de: https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/red_ampliada_de_consulados_de_america_latina_y_el_caribe_1.pdf
- COLEXRET. (18 de Junio de 2019). Recuperado el Julio de 2022, de Se creará el «Viceministerio de las Migraciones» en Colombia?: <https://www.colexret.com/2019/06/18/se-creara-el-viceministerio-de-las-migraciones-en-colombia/>
- COLEXRET. (25 de Marzo de 2021). *Embolatado el Viceministerio de las Migraciones en Colombia*. Recuperado el Julio de 2022, de [www.colexret.com](https://www.colexret.com/2021/03/25/embolatado-el-viceministerio-de-las-migraciones-en-colombia/): <https://www.colexret.com/2021/03/25/embolatado-el-viceministerio-de-las-migraciones-en-colombia/>
- Daalder, I. H. (2022). The return of containment. *Foreign Affairs*, 1-12.
- González Paria, C. H., & Muñoz Sánchez, O. A. (Mayo-Agosto de 2020). Fundamentación jurídica e instituciones estatales de la política exterior colombiana. *Revista Derecho del Estado* de la Universidad Externado de Colombia, 46, 107-135.
- Herrera, J. C. (julio-diciembre de 2016). La cláusula latinoamericana de integración en Colombia: entre el “lazo de la unión” y la tautología de la “camisa de fuerza”. *Derecho del Estado*, 37, pp. 127-163.
- Nodal. La Celac anuncia red de asistencia a latinoamericanos y caribeños que residen en Ucrania. Obtenido de: <https://www.nodal.am/2022/02/la-celac-anuncia-red-de-asistencia-a-latinoamericanos-y-caribenos-que-residen-en-ucrania/>
- OIM, C. d. (Julio de 2022). *Migration Data Portal*. Recuperado el Julio de 2022, de <https://www.migrationdataportal.org/ukraine/crisis-movements>
- OIM, C. d. (Julio de 2022). *Migration Data Portal*. Recuperado el Julio de 2022, de <https://www.migrationdataportal.org/ukraine/crisis-movements>
- Peckel, M. (29 de Marzo de 2022). *El final del juego*. Recuperado el Julio de 2022, de El País: <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/marcos-peckel/el-final-del-juego.html>
- Peckel, M. (26 de Abril de 2022). *El pais*. Recuperado el 05 de Julio de 2022, de <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/marcos-peckel/anacronismo.html>
- Peckel, M. (1 de Marzo de 2022). *Ucrania y la levedad del sistema*. Recuperado el Julio de 2022, de El País: <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/marcos-peckel/ucrania-y-la-levedad-del-sistema.html>



- Roldan, P. (Marzo de 2017). *El Trilema de Rodrick*. Obtenido de <https://economipedia.com/definiciones/trilema-rodrick-imposible.html>
- TelesurTV.net. Celac anuncia red de asistencia a latinoamericanos en Ucrania. Obtenido de <https://www.telesurtv.net/news/celac-red-asistencia-latinoamericanos-ucrania-20220226-0018.html>
- Tremolada, E. (2020). COVID ¿Desglobalización? *La República*.
- Valdivieso Collazos, A. M., Pardo Chacón, A. M., & García Briceño, R. (2021). El gobierno de Duque y su relación con la ONU en el marco de un multilateralismo efectivo . En E. Pastrana Buelvas, & S. Reith, *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (págs. 207-238). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer .

Normatividad

- Constitución Política de Colombia de 1991
- Ley 1465 de 2011
- Ley 1955 de 2019
- Ley 2136 de 2021