

**FUNCIÓN CONSULAR COLOMBIANA DE ASISTENCIA A LA POBLACIÓN
MIGRANTE: UN ENFOQUE DECOLONIAL**



INGRID KATHERINE PARRA NOREÑA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de abogada

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Departamento de Humanidades

Carrera de Derecho

Cali, Valle

2021

Copyright © 2021 por Katherine Parra “Función consular colombiana de asistencia a la población migrante un enfoque decolonial”. Todos los derechos reservados

**FUNCIÓN CONSULAR COLOMBIANA DE ASISTENCIA A LA POBLACIÓN
MIGRANTE UN ENFOQUE DECOLONIAL**



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

INGRID KATHERINE PARRA NOREÑA

Iván Leonardo Martínez Pinilla
Director o asesor

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

Departamento de Humanidades

Carrera de Derecho

Cali, Valle

2021

Dedicatoria

A Dios, por guiarme y acompañarme en todo proceso.

A mi esposo e hijos, por impulsarme cada día, por su amor y su paciencia.

A mi madre y abuela, por darme la mejor educación, amor y acompañamiento.

A mi padre, por su admiración.

A mi familia, por estar siempre conmigo.

Agradecimientos

A los docentes de la Carrera de Derecho, a todos los integrantes de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, quienes con su trabajo día a día nos brindan lo mejor y nos permiten el desarrollo de nuestro proceso de aprendizaje, pero además por brindarnos los pilares para ser personas íntegras, con valores y principios. Al docente Iván Martínez por brindarme su conocimiento, su pronta ayuda y por guiarme en esta investigación.

Mi más profundo agradecimiento por hacerlo posible.

Nota de Aceptación

Firma de Jurado

Firma de Jurado

Firma de Jurado

Firma del Director

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 8 |
| 1. Pregunta de investigación | 13 |
| 2. Objetivos | 13 |
| 2.1 Objetivo general | 13 |
| 2.2 Objetivos específicos | 13 |
| 3. Metodología de la investigación (horizonte epistémico-interpretativo) | 15 |
| 4. La epistemología de la decolonialidad | 16 |
| 5. La colonialidad en el Derecho | 20 |
| 5.1 Explicación del trasfondo social | 22 |
| 5.2 Descripción del panorama migratorio colombiano | 24 |
| 5.3 Descripción del contexto social y la función consular | 29 |
| 6.2 La función consular colombiana en la praxis | 34 |
| 7. Lineamientos eurocéntricos en la función consular | 38 |
| 7. 1 Breve aproximación histórica: la función consular como acción de comercio | 39 |
| 7.2 Contexto jurídico constitucional colombiano | 45 |
| 7. 3 Consules de protección | 52 |
| 7. 4 Política Pública Migratoria Colombiana | 56 |
| Conclusiones | 64 |
| Bibliografía | 66 |

Índice de tablas y figuras

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Colombianos registrados en el exterior mediante consulados | 25 |
| Figura 2. Inmigrantes en Colombia por género. | 27 |
| Figura 3. Inmigrantes en Colombia por género | 54 |
| Figura 4. Flujo neto de migrantes por año | 55 |

Introducción

Pese al evidente paso del tiempo y el cambio de las estructuras culturales y económicas, la función consular de asistencia a la población migrante actual parece tener aún sesgos de un espíritu medieval. Hoy en día el fenómeno migratorio y su gran expansión, ha ocasionado que nos enfrentemos a un contexto de aplicación totalmente diferente, siendo así un gran desafío no solo para Colombia sino para la mayoría de países. Pareciera que el marco regulatorio de la función consular colombiana, particularmente hablando del apoyo al migrante, no ha sido del todo bueno. Su espíritu parece provenir de una raíz europea con características de corte medieval.

La norma que sin duda reconoce la función que le compete a los cónsules en materia de asistencia a la población migrante, es la Convención de Viena de 1963, que siendo ratificada por Colombia, hace parte de la constitución política mediante el conocido Bloque de Constitucionalidad.

Según El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR - José Augusto Lindgren Alves (2020), el fenómeno migratorio no es algo nuevo. Podríamos decir que la acción de “emigrar” es algo natural en el ser humano, pues siempre estamos en busca del bienestar, ya sea individual, de nuestros seres queridos o círculo más íntimo. El espíritu de sobrevivencia o tal vez solo un espíritu aventurero de conocer nuevas cosas, son la fuente de la búsqueda de nuevos horizontes.

Con el paso del tiempo se ha entendido que los cónsules han sido aquellos funcionarios que han otorgado apoyo a los migrantes con el fin de salvaguardar sus derechos fundamentales en un contexto desconocido con diferencias reglamentarias, sociales y culturales. Un panorama que podría mostrarse poco favorable, sin embargo este fenómeno no es algo nuevo pues desde la edad antigua, los individuos que tenían que ingresar a un territorio de un estado diferente sufrían discriminación. Su trato no era igual, no gozaban de los mismos derechos. Por esta razón y a grandes rasgos surgió la necesidad de una figura de representación y de soporte en territorio extranjero. Así, los individuos que se encontraban en dicha situación comenzaron a agruparse con el fin de escoger a una persona, que ante todo, contara con las características de ser nacional de ese estado receptor, gozando de las mismas facultades ante los representantes en los tribunales, que velara por sus intereses y brindara de cierta forma protección.

De igual forma, en América Latina este modelo de figura consular ha sido implementado por los diferentes estados, aunque para el Estado colombiano, y basándonos en su política regulatoria de la materia al apoyo y ayuda a la población migrante, específicamente a los connacionales colombianos en territorio extranjero, no ha sido uno de sus grandes intereses, pues los asuntos exteriores a lo largo de la historia y basándonos propiamente en las políticas anteriores, cobraron importancia cuando se hablaba de exportación e importación y no de emigrante e inmigrantes. Partiendo entonces de la base de cómo pretendemos mostrar este fenómeno a través de esta investigación, Colombia no está preparada, por la sencilla razón que aunque es un tema que siempre ha estado en medio de todos los asuntos por regular, no tenía la suficiente importancia para entrar en él.

A lo largo de esta investigación, podremos cuestionar por qué entidades como Migración Colombia son tan relativamente nuevas frente al aspecto de “emigrar”, y aunque no es nuestro punto central, sí nos cuestionan temas que son específicamente innatos a la misma acción de “emigrar”, como lo es el retorno, el cual presenta una regulación formal solo hasta el año 2012, habiendo experimentado Colombia grandes oleadas migratorias.

Cabe destacar que, cuando nos referimos a la asistencia que le compete a los cónsules, no hacemos referencia a la figura de protección consular ni es de nuestro interés para el desarrollo de esta investigación, pues nuestro horizonte radica básicamente en la asistencia a la población migrante como una necesidad y no como una institución jurídica consolidada. El Consejo de la Unión Europea ha desarrollado la figura de protección consular como un mecanismo de ayuda para los ciudadanos pertenecientes a la misma unión. Consiste en el derecho de solicitar asistencia a la embajada o consulado de los países miembros.¹ Esto responde a un efecto de la necesidad de asistencia y una manera de dar respuesta, lo que conlleva a afirmar que realmente el tema migratorio es un factor de gran relevancia para los gobiernos.

¹Los ciudadanos europeos se benefician de una mejor protección consular en el extranjero gracias a estas nuevas disposiciones. Asimismo, se ha simplificado la cooperación entre autoridades consulares. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/consular-protection/>

En contraste con el enfoque anteriormente descrito, es importante analizar las bases que sustentan desde un principio la función consular en Colombia, esto, mediante el discurso jurídico implementado en la sociedad colombiana, para así poder llegar a la conclusión de si realmente este responde a un patrón de dominación que nace junto con el colonialismo, y si aún perdura; citando a Fonseca (2018, pp, 48) el cual expone que, las relaciones de poder en Colombia fueron establecidas desde ese hecho específico (colonialismo sin desaparecer, solo disfrazado) Para el autor, un ejemplo de esto es la Corte Constitucional de Colombia, pues considera que es devota al constitucionalismo europeo y estadounidense y hace uso del discurso dominante. Así, los operadores terminan decidiendo, pensando y analizando acorde a esto sin tener el conocimiento de su profundo contenido político, social e ideológico.

Este patrón de dominación al cual se hace referencia, inicia con la colonización del continente mediante una experiencia traumática, que más adelante logra la “independencia institucional” pero no ideológica ni cultural. En la práctica ya se habían creado entre los sujetos relaciones de poder, de subordinación política-institucional. Pareciera que la función consular colombiana creada desde la Constitución de 1821 y adoptada totalmente por la Constitución de 1886, estuviera permeada por tintes coloniales, en otras palabras, su ineficiencia puede tener que ver con la concepción político-ideológica que finalmente le ha dado vida.

Es posible que detrás de la función consular colombiana de asistencia a la población migrante, se encuentre una carga histórica-ideológica que impide su eficiencia. Para observar lo que aquí se ha llamado “carga ideológico-política”, se utilizará el paradigma decolonial como horizonte epistémico-interpretativo que permita develar las cargas ideológicas detrás de las

normas que regulan la institución de la asistencia consular al migrante. El paradigma decolonial pretende “repensar” el mundo social atendiendo las necesidades histórico culturales del pensamiento, situado en y desde América latina. Un análisis social, y en nuestro caso jurídico, contado ahora desde el sur, y no desde una pretendida visión universal de las relaciones sociales. Creemos que esta epistemología (horizonte epistémico-interpretativo) es totalmente apropiada para entender la realidad social y jurídica de la función consular.

Es importante insistir en la ausencia de información consistente que permita observar de manera más adecuada los antecedentes históricos y culturales que dieron vida a las normas que disciplinan la materia.

Para el desarrollo de esta forma de pensamiento epistemológico, es necesario referirnos al colonialismo que género lo que es llamado por el autor Walter Mignolo, “la herida colonial”, lo cual hace referencia al suceso que se dio en el continente “Abya Yala” al ser colonizado de manera coercitiva por los españoles hacia el siglo XV. “El colonialismo precede a la colonialidad, la cual sobrevive al colonialismo”. Por su parte, “la colonialidad es la imposición del imaginario cultural y epistemológico europeo hacia los sujetos colonizados”. Hoy, en la época de la “modernidad”, la colonialidad se encuentra en todo; al respecto Sanín (2009), afirma: *“quien define el lenguaje tiene el poder”*. Diagnostica el discurso como herramienta de dominación. Aquel discurso está representado en el colonialismo del saber, que admite una construcción artificial del conocimiento jurídico. Es por esto que la epistemología de la decolonialidad, nos permite comprender la historia del otro lado de la moneda, una visión escondida y silenciada, que sin embargo, produce efectos en la sociedad.

Por todo lo anterior, se plantea lo siguiente:

1. Pregunta de investigación

A partir de la epistemología de la decolonialidad, ¿cuáles son las estructuras históricas y políticas que se encuentran detrás de las normas existentes en la función consular de asistencia a la población migrante?

Para el desarrollo de la pregunta planteada, se propone lo siguiente:

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Identificar las estructuras histórico-políticas que se encuentran detrás de las normas existentes en la función consular de asistencia a la población migrante.

2.2 Objetivos específicos

1. Fijar los elementos esenciales de la epistemología de la decolonialidad y sus usos en el análisis jurídico.
2. Describir la praxis de la función consular de asistencia al migrante en relación con el fenómeno migratorio en Colombia.

3. Analizar cuáles son las estructuras normativas existentes en la función consular colombiana con respecto a la función de asistencia a la población migrante.

4. Interpretar las posturas críticas de la institución consular, con especial énfasis en la ayuda a la población migrante.

3. Metodología de la investigación (horizonte epistémico-interpretativo)

Para el desarrollo de esta investigación, se desarrollará una metodología cualitativa con enfoque crítico que permitirá un acercamiento con una realidad social determinada, en este caso la sociedad colombiana, representada aquí por el Estado como responsable de llevar a cabo la institución consular, y de manera específica la población migrante. Sandoval (2002) y Martínez (2004), coinciden en que, *“para elegir el enfoque y método de investigación en las ciencias sociales, el investigador debe dedicarse asiduamente a observar, analizar, conocer e interpretar la realidad del hecho social objeto, con la intención de producir conocimiento sobre ella”*. Según Hernández, I (2012, pp, 57-68), como resultado, la investigación cualitativa podría definirse como *“la ciencia —pero también como el arte— de conocer y describir un grupo social o una cultura en particular”*. En este estudio, la entendemos como el arte que permite la construcción de conocimiento sobre la realidad social, a partir de las condiciones particulares y la perspectiva de quienes la originan y la viven. Calero (2000) y Sandoval (2002). Este panorama social, en cambio, posee un horizonte interpretativo-hermenéutico mediante el cual se aborda, como se dijo, la epistemología de la decolonialidad, específicamente desde la colonialidad, atendiendo la historia de los individuos que conforman la sociedad colombiana, y a su vez, la forma cómo se instauran sus relaciones de poder traducidas en normas.

CAPÍTULO 1

4. La epistemología de la decolonialidad

Cuando hablamos de la epistemología de la decolonialidad, es importante tener noción de dónde nace este tipo de epistemología, lo cual nos lleva específicamente a hablar de la filosofía de la liberación (1969-1973). Esta filosofía se crea mediante el desarrollo de las mismas preguntas metodológicas de la teoría de la dependencia, por grupo de jóvenes latinoamericanos con el gran cuestionamiento: “¿Es posible una filosofía auténtica en nuestro continente

subdesarrollado y oprimido aun cultural y filosóficamente?”², como respuesta a este gran cuestionamiento, surge un proyecto desarrollado por el autor Enrique Dussel, como gran precursor de esta filosofía de la liberación, donde se expresa lo siguiente:

“Un nuevo estilo de pensar filosófico ha nacido en América Latina. No se trata ya de un pensar que parte del ego, del yo conquisto, yo pienso o el yo como voluntad de poder europeo imperial (teniéndose en cuenta que Estados Unidos y Rusia son las dos prolongaciones del hombre moderno europeo) [...] La filosofía de la liberación pretende pensar desde la exterioridad del otro, del más allá del sistema machista imperante, del sistema pedagógicamente dominador,

² La reinterpretación de la historia en la filosofía de la liberación surgió como una necesidad histórica y cultural de encontrar el origen y la identidad histórica propia de América Latina. (Dussel, 2001, p 356).

del sistema políticamente opresor [...] En América Latina, muy pronto en África y en Asia, la única filosofía posible será la que se lanza a la tarea destructiva de la filosofía que los ocultaba como oprimidos, y, luego, al trabajo constructivo, desde una praxis de liberación, del esclarecimiento de categorías reales que permitirán al pueblo de los pobres y marginados acceder a la humanidad de un sistema futuro de mayor justicia internacional, nacional, interpersonal”. (Dussel, 2013).

La colonialidad según Veronelli (2016), la define como “*un fenómeno integral y global que penetra todos y cada uno de los aspectos y situaciones de la existencia social*” (p. 39), es decir, lo que significa el despojo arbitrario y violento de la identidad cultural que se impone de una forma ajena a su realidad, como costumbres, lengua, instituciones, etc. Así, existen dos sujetos: uno será la sociedad colonizadora, y por otro lado, la sociedad colonizada quien sufre la pérdida de su identidad para adquirir de manera coactiva una estructura social, cultural, económica y política de la sociedad colonizadora. Por otra parte, está el término colonial, que hace referencia a la expansión coercitiva del continente de “Abya-Yala” —espacio territorial colonizado culturalmente, conocido como América Latina—. La colonialidad en efecto se disfraza, es por esto que el colonialismo termina con la independencia de los pueblos, pero la colonialidad continúa en diferentes áreas de la sociedad latinoamericana, entendida desde dos aspectos: 1) Colonialidad del Poder, y 2) Colonialidad del Saber (o del conocimiento), que para este estudio será del conocimiento jurídico.

Para Quijano, la Colonialidad del Poder inicia desde el momento en el que empieza la expansión en el continente latinoamericano “Abya-Yala”, en donde el patrón de poder de la cultura colonizadora se impone en todas las esferas; la vida social, política, económica y epistemológica se vuelve tan real como una telaraña que cubre todos los aspectos en todos los niveles y lógicas. Hoy por hoy, el término de “modernidad” es una forma de representar la colonialidad del poder, y la idea de tener que imitar patrones de otras culturas, para poder lograr alcanzar por fin esa “modernidad”.

Por otra parte, la Colonialidad del Saber es vista por muchos autores como el “epistemicidio”, pues acabó con todo tipo de conocimiento contrario o alternativo al conocimiento colonial. Esto inicia con la imposición del lenguaje que es inventado, simulado y jerarquizado (Schaff,1967), siendo impuesto desde la llegada de Colón mediante un manual de lengua castellana con el cual se impusieron reglas lingüísticas al habla y escritura de los pueblos vencidos, como lo narra Veronelli (2016); es por esto que Foucault (2005) afirma que “la verdad está sometida al choque entre instintos de dominación”. Este tipo de dominación del saber, continúa mediante el desarrollo del único método universal y científico claramente eurocéntrico, que se muestra como racional y civilizado, que deja por fuera todo tipo de conocimiento que no cumpla con sus requisitos, siendo formas más fáciles de infundir su propia forma de ver, pensar y contar la historia, callando todo tipo de voces alternas a su propia creación.

Las universidades contemporáneas funcionan también como guardias y defensores del saber eurocéntrico, muchas veces los operadores y las instituciones ni siquiera son conscientes de esto, pues ya hace parte de un imaginario cultural. En palabras de Grosfoguel, “*vivimos en un*

mito; el mito en que las relaciones coloniales de dominación desaparecieron con el fin de las relaciones coloniales”. (p.8)

El propósito principal de esta clasificación de colonialidad, es abrir algunas de las cuestiones teóricamente necesarias acerca de las implicaciones que tienen en la sociedad colombiana, y específicamente en las normas que disciplinan la función consular de asistencia a la población migrante.

5. La colonialidad en el Derecho

Es paradójico celebrar la independencia de los pueblos, cuando hoy en pleno siglo XXI, seguimos aún con patrones de dominación disfrazados de “desarrollo”, claramente de manera diferente pues hace parte de nuestro común vivir entre individuos en pro de un país “civilizado”. La colonialidad hoy está presente en la mayoría de nuestros asuntos, se disfraza de manera muy segura, casi perfecta para no ser identificada por individuos colonizados en busca del “desarrollo”. Seguimos sin sospecha alguna los parámetros establecidos por estructuras de poder que nos dicen cuál es el significado de todo término. El Derecho no se escapa a estas lógicas, y es en sí mismo, un mecanismo poderosísimo de difusión del pensamiento decolonial; tanto las instituciones como las constituciones provienen de un único medio científico y universal. En el libro *Teoría Crítica Constitucional*, Sanín (2009) afirma que “quien define el lenguaje tiene el poder”. Podríamos afirmar también que, quien define el poder impone las normas y quien impone el lenguaje y el poder lo hace desde estructuras de la decolonialidad. El Derecho se nos propone como mecanismo de dominación en ciertos aspectos de la decolonialidad.

Agregando a lo anterior, hablamos de un proceso de independencia en donde los países hicieron parte del sistema mundial teniendo como gran hegemón a Europa. Las independencias recibieron una influencia intelectual bajo los parámetros del método científico y universal (Pérez, 2004, p.101), es decir, la dominación en el conocimiento se insertó antes, durante y después de la independencia política; la colonialidad del saber o del conocimiento se ha afirmado bajo el eufemismo de facilitar el progreso de las sociedades, especialmente de la ciencia, como única solución posible para los países en vía de desarrollo.

Colombia no ha sido la excepción. Carlos Antonio Wolmer afirma que, a través del desarrollo del paradigma moderno del Derecho y teniendo como antecedente al liberalismo, se entiende como una nueva visión del mundo con valores, creencias e intereses de la clase burguesa dentro de un contexto capitalista a través de la creación de estructuras político-institucionales que aseguren sus intereses. Esta es la misma organización de poder revestida con el monopolio de la fuerza, de la centralización, secularización y burocracia administrativa que hoy en día vivimos en una sociedad donde se reconoce la autonomía del Derecho, pero a su vez se limita a parámetros de forma creados por el legislador para su validez. Boaventura de Souza Santos afirma que, la Colonialidad del Saber es una de las más grandes y peligrosas innovaciones de la modernidad occidental, porque asegura que el Derecho es autónomo pero hace depender su validez del Estado. (Santos, 2019, p. 106).

El concepto de modernidad establece una forma de conocimiento cerrado, es decir, en él no es válido un tipo de conocimiento que no cumpla con el método científico y universal; solo quienes cumplan con los requisitos rituales y disciplinares pueden hablar en su auditorio. Un ejemplo de esto puede observarse en los conocimientos por medio de los cuales se forman a los abogados en Colombia, criterios epistemológicos que reproducen conceptos, epistemes y doctrinas aplicadas en las naciones “desarrolladas” de Europa y Estados Unidos. “Esto compone e integra las reglas del discurso jurídico, segregando las formas distintas o periféricas de formular el Derecho” (Fonseca, J. 2018, p. 19).

CAPÍTULO 2

5.1 Explicación del trasfondo social

En Colombia, el fenómeno migratorio —en salida— ha sido una diáspora nacional incesante hacia diversos países. Este fenómeno es consecuencia del aumento de desempleo, la baja calidad de vida, el trabajo sin ninguna calificación asociada a la generación de ingresos de subsistencia. “Es la puerta de entrada a la degradación del trabajo por su precarización, y a la pobreza por bajos ingresos, por la negación práctica de las libertades más elementales asociadas a la ciudadanía”. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020, p. 3). El fenómeno supone, además, una pérdida significativa de capital humano y una pérdida de mano de obra calificada.

Los flujos migratorios son el resultado de una actividad de circulación de personas migrantes que entran y salen de un país determinado durante un período de tiempo específico. A través de ellos se hace una aproximación a la realidad migratoria que se presenta en un determinado territorio, lo que permite analizar características de modo, tiempo y lugar de la migración. El problema que continuamente se presenta con este fenómeno (flujo migratorio) es la manera cómo podemos determinar y cuantificar. Es necesario tener en cuenta que son un modelo de la realidad y no la realidad misma, por consiguiente, ellos pueden ser un indicador para orientar la acción y el análisis, siempre y cuando sea entendido como aproximación a la realidad social.

Ahora, es plausible suponer que existe una brecha inmensa entre las cifras obtenidas y la realidad. Muchos inmigrantes han llegado a Colombia de manera irregular y muchos colombianos han emigrado a otros países de la misma forma. Es necesario tener en cuenta que existe un subregistro plausiblemente alto en tanto las cifras han sido construidas en base a los registros oficiales de frontera o puestos de control, ya sea aeroportuarios o terrestres. Esta ineficiencia en la recolección de datos es una barrera importante en la política de atención a la población migrante, de hecho, en el año 2021, el Gobierno tuvo que implementar medidas como la creación de un sistema llamado SIEM³ - Sistema de Estadísticas de Migración, que, en conjunto con el DANE, cumplan con las labores de organizar y consolidar la información acerca de los flujos migratorios. Esto sin duda representa un problema pues el fenómeno migratorio, siendo connatural al existir social, irá siempre “un paso adelante” de cualquier cuantificación. Es muy difícil creer que entidades como el DANE tengan información exacta, máxime cuando las tablas y estadísticas del DANE hasta hace poco, solo estaban actualizadas al año 2005. Sin embargo, no es lo mismo implementar políticas y acciones cuando se presenta una cifra pequeña, en contraste con una realidad mucho mayor. Sin duda, estas políticas están destinadas a fallar pues no fueron creadas para la realidad sino para una ficción o aproximación.

³ El SIEM es el conjunto articulado de elementos (entidades públicas y privadas que son productoras o usuarias de la información, las políticas, normas, procesos técnicos y la infraestructura involucrada en la gestión de la información relacionada con la migración) que interactúan entre sí para recopilar, consolidar y difundir la información estadística relacionada con la migración en Colombia. (Reporte estadístico, migración No.1)

5.2 Descripción del panorama migratorio colombiano

Colombia ha sido un país con una coyuntura social muy fuerte debido a casi 80 años de conflicto armado, escenario que trajo consecuencias adversas para toda la sociedad en diversas áreas. Esta situación, aunada a la “guerra” contra el narcotráfico, han sido sin duda las causas de un número importante de personas que han dejado el país en busca de oportunidades en otros territorios. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), uno de cada 10 colombianos vive en el exterior. Según el DANE (2009), el número de colombianos que viven en el exterior es de 3.378.345. Todas las fuentes determinan que el principal motivo es el económico, luego le sigue el de mejores oportunidades laborales, reintegración familiar, estudios y seguridad. Con el paso del tiempo este fenómeno ha ido creciendo de manera exponencial.

Los principales destinos según el DANE han sido: Venezuela, Estados Unidos y España, sin embargo, con el cambio de gobierno en Venezuela hubo una oleada de inmigrantes venezolanos hacia Colombia y el flujo migratorio se revirtió. Actualmente, los principales destinos de la población colombiana según el DANE, son: Estados Unidos (34.6 %), España (23.1 %), Venezuela (20,0 %), Ecuador (3,1 %), Canadá (2,0 %), Panamá (1,4 %), México (1,1 %), Costa Rica (1,1 %), y con un porcentaje menor el Reino Unido, Australia, Perú y Bolivia⁴. Este flujo en salida constante de migrantes afecta negativamente el desarrollo del país pues los

4

<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>

emigrantes de mayor capacitación (universidad y postgrado) permanecen en el exterior. Paralelamente, la migración de doctores (PhD) es relevante. Según datos de la UNESCO, en Estados Unidos residen 3.787 doctores colombianos. Esta pérdida de conocimiento impacta negativamente la innovación en nuestro país ya que se reduce fuertemente el nivel de investigación.

Actualmente, los Colombianos que se encuentran en el exterior según la fuente de estadística del gobierno nacional y mediante el registro de los consulados, se encuentra de la siguiente forma⁵.

En la tabla adjunta se registran estos y otros datos, así:

Tabla 1: Colombianos registrados en el exterior mediante consulados.



| País | Suma de filas... | Porcentaje de... |
|----------------|------------------|------------------|
| ESTADOS UNIDOS | 184.547 | 27% |
| ESPAÑA | 128.359 | 19% |
| (Otro) | 100.238 | 14% |
| VENEZUELA | 99.970 | 14% |
| ECUADOR | 36.547 | 5% |
| CANADA | 31.497 | 5% |
| CHILE | 22.548 | 3% |
| REINO UNIDO | 16.480 | 2% |
| ARGENTINA | 16.200 | 2% |
| FRANCIA | 15.074 | 2% |
| MEXICO | 14.720 | 2% |
| PANAMA | 13.198 | 2% |
| AUSTRALIA | 12.653 | 2% |

Mostrando todas las hileras

Fuente: Datos del Gobierno de la República (2023).

5

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha implementado la plataforma “Redes Colombia” para permitir que los colombianos en el exterior no pierdan contacto a nivel empresarial, familiar, político y de negocios con su país, lo que a su vez termina siendo algo contradictorio, pues pareciera que la política migratoria está más centrada en la atención del migrante que en el retorno de connacionales, dando la impresión de que el retorno no es un asunto de importancia para el país. De la misma forma, debido al nivel de inseguridad, muchos colombianos han buscado refugio en otros países. Este estatus de refugiado se busca principalmente cuando se percibe en los países de destino un sistema de protección de mayor calidad. En América, Colombia se presenta como el tercer país con mayor solicitud de refugiados, y los principales destinos son Estados Unidos de América, Canadá, Ecuador y Costa Rica. Según ACNUR (2009), los países más industrializados son los que reciben mayores solicitudes de refugio.

Siendo así, no se puede esconder el impacto que este factor genera en la economía del país, pues siete de cada diez colombianos que residen en el exterior, hacen giros a sus familias en Colombia, según el Banco de la República:

“La permanencia de estos ingresos y su dinámico crecimiento reciente plantea interrogantes acerca de los factores que las determinan, entre ellos la evolución del fenómeno de migración internacional de colombianos, de sus condiciones de ingreso y de empleo en los países de acogida, así como de las características de los receptores de estas ayudas y de la motivación que alienta el envío de estas divisas”.

Para el año 2018, este nivel de remesas fue de 4.843 millones de dólares estadounidenses. Una cifra más reciente muestra que para el 2019 este rubro fue de 6.773 millones de dólares

estadounidenses. Estas remesas posibilitan elevar el consumo de las familias que reciben dichos giros, principalmente en los rubros de canasta familiar (mercado), servicios públicos, educación, salud e inversión. El origen de estas remesas proviene principalmente de Estados Unidos y España, coincidiendo esto con los países donde mayor flujo migratorio se ha presentado.

Además, después que se da la emigración hacia el país de destino, con el pasar de los años la posibilidad de retorno se vuelve menor. Pese a ello, el Gobierno creó la Ley 1565 de 2012⁶ con el propósito de regular e incentivar el retorno de los connacionales que viven en el exterior. El principal motivo de retorno de los colombianos al país es de carácter económico y familiar.

Otro aspecto que se ha visto relacionado con la emigración de colombianos, ha sido la trata de personas, pues según el Departamento de Seguridad de Estados Unidos (2009), Colombia es uno de los principales países fuente de mujeres que han sido víctimas de este flagelo y que llegan principalmente por la modalidad de sexo comercial o servidumbre involuntaria. Los países hacia donde viajan principalmente estas víctimas son Estados Unidos, El Caribe, Europa del Este y Latinoamérica, aunque principalmente el destino es Asia y Europa, ya que los países latinoamericanos actúan como una zona de tránsito. Por lo general, los migrantes que llegan a ser víctimas de este flagelo, son quienes han sufrido desplazamiento, alguna

⁶ La Ley 1565 de 2012 -o Ley Retorno- tiene como objeto brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país. Además, crea incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los connacionales.

situación crítica económica o quienes habitan zonas rurales. El Departamento de Estado de Estados Unidos (2009), ha reconocido el esfuerzo que Colombia viene realizando para atacar a los gestores y tratantes de este delito a través de la Ley 985 de 2005, en la cual se expresan medidas contra la trata de personas, atención y protección a las víctimas. Paralelamente a esta ley, el Decreto 1069 de 2014 regula la asistencia y protección a las mismas, y a su vez, en el Código Penal, se sanciona este delito con penas desde 13 años hasta 23 años de prisión, con multa desde 800 hasta 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV).

La migración ha sido un aspecto demográfico de gran trascendencia e influencia para todas las sociedades. Según los datos presentados por Migración Colombia, la sociedad colombiana no es la excepción, pues hoy en día nos encontramos con cifras de 2.630.809 nacionales colombianos que han migrado hacia otros horizontes, y 1.123.033 extranjeros que han elegido Colombia como país de destino final.

De igual manera, se continúa con el desarrollo de estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos a sus ciudades de origen. Las Naciones Unidas en términos de derechos humanos 2015, realizan un estudio de por qué las personas “migran” de sus países a otras naciones. Diversos motivos como la falta de prevención, recursos y apoyo idóneo por parte del Estado; falta de instalaciones, medicamentos, personal especializado, antecedentes del conflicto armado, desempleo, narcotráfico, entre otros, han motivado la búsqueda de nuevos horizontes.

5.3 Descripción del contexto social y la función consular

Cada movimiento migratorio tiene una causa singular. Los movimientos migratorios en cada país se clasifican mediante circunstancias generales; grupos de migrantes que en un período de tiempo determinado se mueven de un territorio a otro, según la Cancillería de Colombia en su informe titulado “Antecedentes históricos de la migración, causas y evolución”, Documento Visión Colombia (2019), en el que se encuentran los aspectos más relevantes para la migración, como: el entorno familiar, la visión de futuro y los imaginarios comunitarios en torno a la emigración en la comunidad, hechos medioambientales, conflictos sociales, coyuntura económica, políticas migratorias en origen y destino, localización geográfica, entre muchos otros aspectos.

Según la Cancillería de Colombia, se reconocen tres ciclos notables de emigración en nuestra sociedad colombiana. El primer ciclo entre los años 1965 y 1970 hacia destinos como Estados Unidos, Ecuador, Panamá y Venezuela con un 95 % de colombianos cerca al año 1970, movilizados por causas económicas como el esplendor del petróleo en Venezuela y la transformación de la legislación sobre migración de Estados Unidos. El segundo ciclo llega hacia la década de los años ochenta dado por el aumento del narcotráfico, enfocado en el Estado venezolano. Durante el censo de 1993 se registraron 2.358.259 colombianos en el exterior, lo que significó un aumento del 97 % de emigración, convirtiéndolo en uno de los mayores capítulos migratorios en la historia de Colombia.

Y así, llega un tercer ciclo a finales de 1990 motivado por el crecimiento del conflicto armado en el país. La migración para ese entonces fue con dirección hacia España (Departamento Nacional de Planeación, 2009, p.p 28). La crisis de seguridad en Colombia y los atentados del 11 de septiembre de 2001 promovieron el cierre gradual de las fronteras con Estados Unidos lo que generó una diversificación de destinos y una expansión hacia Europa, especialmente hacia España, país que no exigía visa a los colombianos hasta el año 2003, donde motivados, muchos se ampararon en acuerdos multilaterales de circulación en Sudamérica para poder tener libre movilidad. Hoy en día se habla de un cuarto ciclo de migración causado por el continuo flujo de inmigrantes y el retorno de colombianos que llegan particularmente de Venezuela, agudizado por las medidas adoptadas por el Gobierno de ese país, cerrando fronteras. Como consecuencia, el regreso de más de 18.000 connacionales (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018, p. 19).

El fenómeno de la migración se encuentra permeado por la actual crisis económica y política por la que atraviesa el país, razón por la cual los ciudadanos emigran hacia otros países en busca de los recursos básicos que escasean en su propio país. No obstante, y a pesar de que Colombia cuenta con uno de los mayores índices de desempleo, el gran flujo migratorio de ciudadanos que llegan diariamente tanto por pasos fronterizos autorizados como por pasos fronterizos ilegales (trochas), es abrumador. Vale la pena mencionar que, de acuerdo con lo expuesto en la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, y lo también establecido en el Decreto 4000 de 2004, “la inmigración se regulará de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden

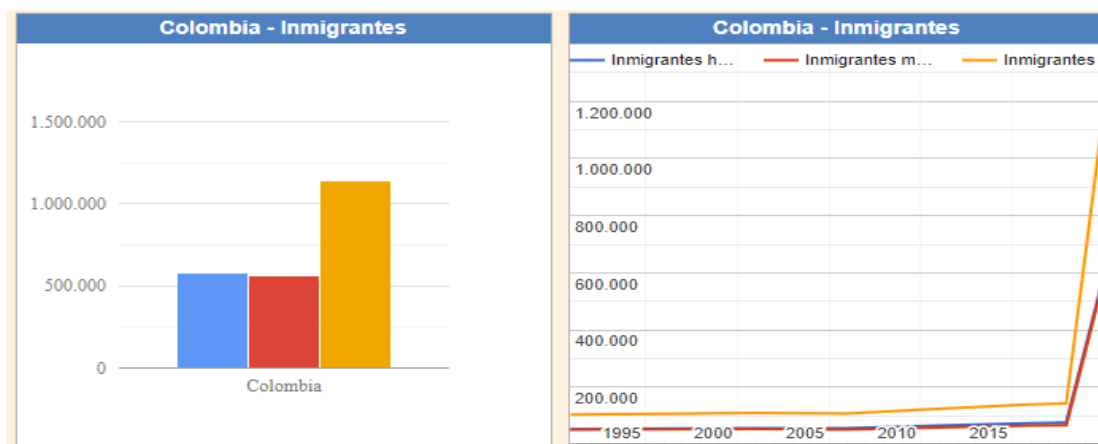
público, sanitario y demás de interés para el Estado colombiano”. En consecuencia con lo anterior, es claro que existe una obligación estatal de asistencia y otra obligación de tipo convencional de los cónsules de asistencia a la población migrante. Hace imperativo analizar si el Gobierno en la actualidad cuenta con una política migratoria sólida que pueda brindar respuestas eficientes ante la crisis que ha desatado la migración en Colombia, y aún con mayor importancia, de los colombianos que han optado por buscar nuevos horizontes y que parecen haber sido olvidados por el Estado colombiano. Nuestro análisis sin duda parte desde el contexto migratorio del país pero con un enfoque específico y determinado, que son nuestros connacionales en el exterior.

La situación del fenómeno migratorio tanto en entrada como en salida es muy compleja, por ejemplo, el diario El Colombiano relató que, *“el 2021 fue el año con más paso de migrantes en 15 años”*; la crisis migratoria que se vivió en el municipio de Necoclí, departamento de Antioquia durante los últimos meses de 2021, fue solo una muestra de lo que pasó durante todo ese año y lo que se espera para este. Miles de africanos, haitianos y extranjeros en general, represados en ese pequeño territorio sin agua, comida o espacio para pernoctar.

Bajo este escenario, las cifras no muestran una tendencia decreciente. Solo en los primeros 17 días de 2022 cruzaron 896 migrantes. Estos datos, no obstante, son inferiores a los proporcionados por las autoridades migratorias panameñas que contabilizaron más de 130.000 personas en el año 2021, lo que deja en evidencia una falta de coordinación entre los países y

poca ayuda en determinar cuántas personas se quedaron a medio camino, abandonadas en la selva o en el mar⁷.

Figura 2. Inmigrantes en Colombia por género

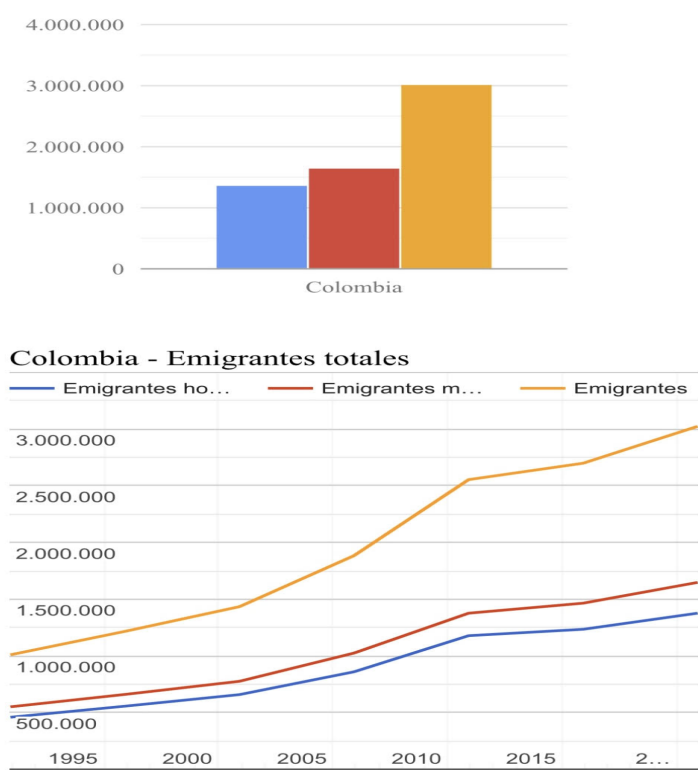


Fuente: Organización de las Naciones Unidas (2017).

7

[/www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/colombia-registro-un-record-de-106838-migrantes-que-cruzaron-el-darien-en-2021/](http://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/colombia-registro-un-record-de-106838-migrantes-que-cruzaron-el-darien-en-2021/)

Figura 3. Emigrantes de Colombia por género.



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (2017).

6.2 La función consular colombiana en la praxis

Con el fin de tener un punto de vista desde la acción consular concreta, se realizó una entrevista a Alessandra Ciurlo, funcionaria del Consulado de Colombia en la ciudad de Roma, Italia, encargada de la función de atención al migrante. Esta entrevista se llevó a cabo de manera virtual en el mes de octubre del año 2021 con lineamientos específicos del tipo de entrevista desestructurada, mediante el desarrollo del tipo de investigación cualitativa⁸.

La exploración de la praxis consular sugiere varios problemas que no son generalizables para toda la acción consular colombiana mientras cada consulado posee diferentes dinámicas. Para efectos de lo anterior, como testimonio y concepto calificado de la praxis, la funcionaria del Consulado de Colombia en Roma, afirma:

“En primer lugar, la función consular colombiana se utiliza como mecanismo de favores políticos. La deficiencia del servicio inicia en la elección del funcionario o funcionaria al actual Gobierno”. En efecto, la funcionaria entrevistada frente a las deficiencias institucionales, afirmó: *“Existen múltiples carencias en cuanto a la formación y capacitación de los funcionarios consulares, debido a ser este un cargo meramente político, y no de carrera diplomática, lo que trae como consecuencia la elección de personas poco idóneas para el desarrollo de la labor”*.

⁸ Técnicas y Estrategias en la Investigación Cualitativa. Patricia Schettini e Inés Cortazzo. La entrevista se desarrolló mediante el tipo de entrevista desestructurada, que permite desarrollar un diálogo espontáneo, de manera práctica y natural en la que ocurren los hechos en la realidad.

La funcionaria afirmó también, frente a la extracción partidista o política del personal consular: *“Bajo el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, después del cambio de legislatura, la Cancillería del Estado colombiano empezó a modificar este aspecto, para que el personal del consulado no tuviera un color político”*.

Frente a la disponibilidad de recursos de los consulados alrededor del mundo, explicó: *“El aspecto económico fue otro punto clave, pues los consulados no cuentan con los fondos apropiados para el desarrollo de sus funciones”*.

Frente a las normas y reglamentos que disciplinan la función consular, la funcionaria refirió: *“Por otro lado, el ordenamiento jurídico colombiano hace que la función consular sea deficiente, pues no se cuenta con políticas migratorias adecuadas, son obsoletas.”*

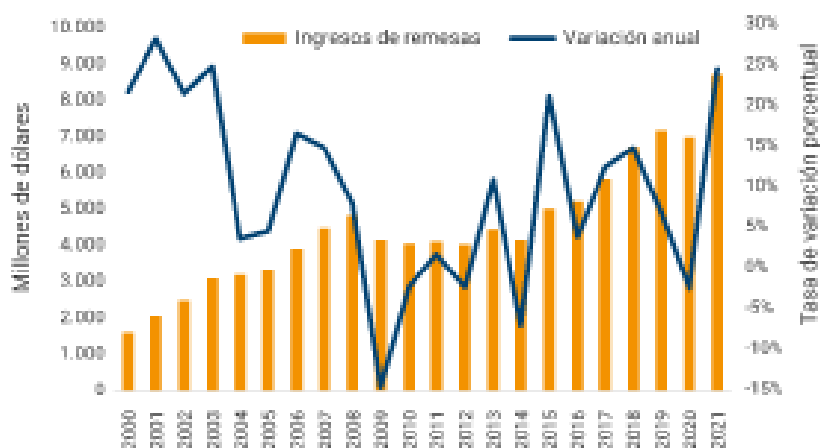
Un caso específico que muestra esta realidad fue el ocurrido precisamente en Italia. Una colombiana dedicada a la prostitución, fue encontrada muerta. Se pidió ayuda al Consulado italiano para transportar el cadáver a Colombia pero no hubo ayuda por parte de este. En efecto, el diario LA INFORMACIÓN Noticia⁹ denuncia en su informe de prensa que, 98 mujeres han sido asesinadas en Italia en lo que va del año. La Asociación Italiana Teléfono Rosa, quien denuncia la violencia sobre las mujeres y se ocupa de darles apoyo, agregó que, *“la mayoría de estos delitos han sido a manos de maridos o compañeros sentimentales”*.

El Estado colombiano parece estar al tanto de las disfunciones de la acción consular. Por ejemplo, la nueva ley migratoria (Ley 2136 del 04 de agosto de 2021) por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la

⁹ <https://www.20minutos.es/noticia/1610947/0/italia/violencia-machista/asesinadas/>.

Política Integral Migratoria del Estado colombiano – PIM. Además de dictar otras disposiciones, ordena adoptar un conjunto armónico de normas legales que sirvan de marco para la atención de la población colombiana migrante. Esta tarea, aplazada repetidamente, siempre ha sido urgente y estratégica, no solo por el elevado número de connacionales afectados sino por la inmensa proporción que representan en la economía nacional las remesas que estos envían a sus familias y que constituyen uno de los ingresos más cuantiosos y permanentes al presupuesto. (Jara, 1989).

Figura 4. Ingreso de remesas y su variación anual



Fuente: Balanza de pago de Colombia, Banco de la República.

Naciones Unidas Noticias (ONU), en mirada global de historias humanas, dice que más de 150 países adoptaron el Pacto Mundial para la Migración en 2008. La inmensa mayoría de los países miembros de la ONU adoptarán en Marrakech el Primer Acuerdo Global para ayudar a aprovechar los beneficios de la migración y proteger a los inmigrantes indocumentados. Una docena de países se han desvinculado del texto que ellos mismos acordaron. A pesar de que el

documento no es vinculante (soft law) y respeta la soberanía de los Estados, se crea el pacto en que los países se comprometen con que la migración sea legal y segura, pero en este instrumento no se reconocen las necesidades al migrante como sujeto de derecho, y por ende, como obligación del Estado para asistirlo, a diferencia de otros países como Ecuador, por ejemplo, que cuenta con normas reglamentarias de migración muy completas.

CAPÍTULO 3

7. Lineamientos eurocéntricos en la función consular

La función consular, como en general el saber jurídico, presenta gran influencia eurocéntrica que, como se vio, “parte del concepto de desarrollo y sirve como excusa para dar paso a la modernidad desde la racionalidad, y con esto la imposición del saber jurídico como superior, lo que reduce significativamente el chance de desarrollo o conocimiento de otros saberes alternos, pues estos serían incivilizados”. (Fonseca, 2018, p. 22).

Esto comprende lo que conocemos como colonialidad del saber en el conocimiento, un tipo de saber totalmente cerrado, científico y universal. Este período conocido como la era de la modernidad, no permite expresar libremente el pensamiento colectivo de un continente que sometió su producción intelectual y su identidad en general a la dominación eurocentrista.

7. 1 Breve aproximación histórica: la función consular como acción de comercio

Es pertinente expresar, que las funciones consulares no pueden alejarse de la constitución de una América Latina observada desde una visión eurocéntrica; su propio esquema organizacional responde al esquema monárquico que impuso Europa Occidental como una ventaja comparativa. El fin de esta aproximación histórica no es hacer una línea detallada de tiempo, pero sí analizar cómo la figura del cónsul inicia como una institución manipulada por las relaciones de poder y que hoy en día no termina siendo lejano de esa realidad, pues como bien sabemos, el presidente es quien elige a los cónsules.

En este sentido, desde el inicio de los primeros consulados, los órdenes comerciales, políticos y jurídicos estuvieron conducidos por dos instituciones en el siglo XVI: El Consejo de Indias y La Casa de Contratación de Sevilla.

El objetivo primordial de La Casa de Contratación, era la legitimación comercial y la forma jurídica para la apropiación de tierras, la distribución del trabajo (entre estas la demografía de la esclavitud), y el establecimiento de los órdenes y poderes políticos. Después de crear los consulados, estos generaron incertidumbres en cuanto a su funcionalidad, puesto que se presentaban irregularidades que más adelante fueron comprobadas. En Europa, los cónsules se convirtieron en instrumentos de los comerciantes, los cuales en su afán por hacer parte de la nobleza los usaron. Así mismo ocurrió en América con la caída de la institución feudal, como lo eran las encomiendas, lo que llevó a los consulados a convertirse en portavoces de los comerciantes. Es importante resaltar que anteriormente para ser mercader, se debía estar matriculado al consulado, el cual se dividía en dos: el tribunal, quien era conformado por el prior, cónsules y funcionarios, y el consulado propiamente dicho conformado por el prior y dos

cónsules, conciliadores y demás funcionarios. En ese entonces el consulado era una institución comercial, la cual favoreció meramente a sus conciudadanos influyentes, relación que comenzó a cambiar cuando sintieron la necesidad de expandir su comercio hacia las Indias con el fin de traer oro y plata. El consulado fue la institución de control del comercio, el cual quiso enfocarse en la Ruta de las Indias y comenzar a limitar las demás rutas de comercio. Para el siglo XVII el consulado se volvió un banquero de la Corona, y no específicamente por existir una buena relación, pues entre ellos se había realizado un pacto, sin embargo este no se cumplió debido a que la Corona inició una fuerte presión fiscal para apropiarse de la plata de los particulares¹⁰ mediante la fuerza, indultos, donaciones, requisas de plata o gastos de política¹¹, según lo expuesto por la autora Enriqueta Vila Vilar (1999).

Las Casas de España de Indias son precursoras del consulado colonial para América latina. Delimitó la función consular como un elemento subordinado al poder y a la sabiduría divina. La traducción de ese nuevo mundo no podía ser sometida de otra manera que bajo la estructura monárquica ya establecida en España y Portugal bajo esos inicios consulares. El sentimiento de modernidad en el derecho internacional se imprime en las representaciones consulares que defendieron los intereses monárquicos y no dieron protección a los ciudadanos sujetos a su mandato. Vale la pena entonces explorar esos lineamientos jurídicos que el sesgo románico-español impuso en nuestro territorio a través de las incipientes funciones consulares,

¹⁰ Carlos ÁLVAREZ NOGAL, Sevilla y la Monarquía Hispánica en el siglo XVII. Dinero, crédito y privilegios en tiempos de Felipe IV. Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla, 2000.

¹¹ <http://hdl.handle.net/10261/29032>

representadas en Las Casas de España. Es así como este capítulo jurídico desvirtúa tal equilibrio en defensa del desprotegido en tierras extrañas. Este compromiso consular se orienta a la distribución del capital humano, pero para el beneficio concreto de esa nueva Europa, y posteriormente se termina cuando cumple su objetivo de controlar otras etnias bajo el férreo poder aplicado al esclavo. Este elemento fue la más profunda cicatriz del Eurocentrismo en la función consular, en el territorio en el cual Colombia ejercería su soberanía.

Más adelante, para el siglo XVI después de ser colonizados, el licenciado Gonzalo Jiménez de Quesada llegó a un altiplano donde se encontraron con un gran número de población de indígenas. Allí fundó el 6 de agosto de 1538 la ciudad de Santafé de Bogotá. Por tal motivo, para ejercer un control efectivo por parte de la Corona del territorio conquistado sobre indígenas y colonos europeos asentados en este altiplano, las autoridades coloniales con beneplácito del Rey de España, instalaron en la ciudad recién fundada en 1538 la Real Audiencia y Real Cancillería de Santafé en el año de 1549¹², dependiendo de la Corona de España tanto instituciones como estructura administrativa desde el siglo XVI hasta el XIX.

Con el proceso de emancipación de las colonias, acto que corresponde solamente al colonialismo y no a la colonialidad, para el siglo XIX según los antecedentes históricos de la Cancillería colombiana, se crean las *“primeras secretarías de Relaciones Exteriores en los Estados latinoamericanos, y fue un movimiento político en búsqueda de un gobierno autónomo, soberano e independiente de la hegemonía colonial de España”*, proclamándose así la

12

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/1-historia_de_la_cancilleria.pdf

independencia de las repúblicas y creando la primera constitución en 1812. Como la república no tenía política exterior ni organización de comercio con los otros países, España quiso retomar su dominio dándose la reconquista entre los años 1814-1819, etapa conocida como “La Patria Boba”.

Con La Batalla de Boyacá en el año 1819 y mediante el Congreso de Cúcuta, se da paso a la creación de una nueva constitución en 1821. La Constitución decretó que dentro de las secretarías de despacho se estableciera una de relaciones exteriores, la cual se convirtió en la primera institución de representación nacional. A pesar de existir una emancipación física, no existió este de manera genuina, pues para alcanzar el “desarrollo” se debía realizar todo con miras en el modelo europeo. Con la promulgación de las constituciones venideras durante las siguientes dos décadas 1830-1840, se cambió por completo la forma en que el Poder Ejecutivo de la República de Colombia determinaba la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Hacia el año 1931 hubo un cambio en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues se hace inclusión de los organismos internacionales con incidencia de dos factores sobre las políticas exteriores de los países latinoamericanos: La Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Crisis Económica Mundial (1929).

Más adelante, para 1936, con la llegada de los liberales al poder, se expidió un acto legislativo mediante el cual se inicia el reconocimiento de derechos y garantías civiles a los extranjeros. Durante este período el ministerio comenzó a crecer y hubo una fuerte modificación de la política exterior del país, haciendo parte de la asamblea de la ONU en 1947. Igualmente participó en una conferencia para la paz y seguridad donde se redactó el Tratado de Asistencia

Recíproca; así Colombia comenzó a participar más en la política exterior, claramente con fuerte influencia de la política norteamericana, pues como país “desarrollado”, era el modelo ideal para un “tercermundista”.

Durante la época de 1968 surgieron movimientos como las guerrillas, los cuales estaban en contra del capitalismo y protestaban en contra de las políticas capitalistas, ejerciendo presión al Estado mediante actos de violencia.

Finalmente, mediante la Ley 6 de 1972, el Congreso de la República aprueba la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas con el fin de fomentar cooperación entre los estados en temas de seguridad y el fomento de relaciones entre los Estados. Con los mismos propósitos se suscribió la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, aprobada por Colombia mediante la Ley 17 de 1971, que se ocupa también del tema de privilegios, inmunidad e inviolabilidad de los funcionarios consulares¹³.

Para la década de los 80, Colombia enfrenta una gran lucha contra el narcotráfico y contra el conflicto armado, razón por la cual la política exterior fue con miras hacia la seguridad y cómo combatir la delincuencia. Durante esta época se reestructura el Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de buscar cooperación internacional, y a partir de la época de los 90, la política se basa en la protección de los derechos de los nacionales y de los extranjeros residentes en el país. A finales de esta época se realiza una estructuración al ministerio en donde vemos la creación de una dirección como tal de asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior, consulados.

¹³ <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/arb/1000.htm>

Vale resaltar que la información encontrada tiene el propósito de hacer un recuento de cómo fueron ocurriendo los sucesos que llevaron a consolidar el Ministerio de Relaciones Exteriores que hoy conocemos, siendo de gran importancia puesto que es el encargado de la dirección de los asuntos consulares, no obstante, es muy poca la información que podemos encontrar específicamente de las funciones consulares y su desarrollo, ya que este tipo de institución responde a relaciones de poder de manera directa.

7.2 Contexto jurídico constitucional colombiano

A lo largo de la historia, Colombia ha tenido 10 Cartas Políticas en los siguientes años: 1811, 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886 y 1991. Las constituciones políticas y el proceso de liberación del dominio español, la redacción y proclamación de constituciones políticas, fueron hechos notorios en el proceso de emancipación de las colonias hispanoamericanas. Sin embargo, como se ha venido sosteniendo, este proceso fue la respuesta a la terminación del colonialismo, pero no de la colonialidad. De modo que las primeras constituciones solo lograron fabricar una ilusión y poner en escena problemas cruciales de la organización política sin la tutela de la monarquía española. Respecto de la función consular y mediante la constitución de 1932, se inicia la creación de ministerios o secretarías de Estado establecidos por la ley, sistema que más adelante se adoptará en la constitución del 86.

También es cierto que esos documentos plasmaron los residuos de una cultura política de cuño antiguo de la que no pudieron deshacerse los autores de esas leyes. Los abogados y sacerdotes católicos, principales redactores de esas constituciones, compartían una arraigada convicción que se remonta a tradiciones medievales europeas, otorgando a la escritura y publicación de las leyes, un lugar primordial en la organización y control de la sociedad (Colonialidad del poder). Eso nos hace recordar, a manera de moraleja, las palabras de Ferdinand de Lassalle en su clásico opúsculo *¿Qué es una Constitución?*: “Los problemas constitucionales no son problemas de derecho, sino de poder” (Lassalle, 1976, p. 10).

Para el Gobierno colombiano, los temas de asuntos exteriores relevantes por mucho tiempo han sido netamente comerciales, exportación e importación o de relaciones entre los estados (colonialidad del poder). Mediante la constitución del 86 se establece de manera concreta

los ministerios, en donde se crea el Ministerio de Asuntos Exteriores con el fin de desarrollar la política exterior colombiana. Los antecedentes históricos de la organización del Ministerio de Relaciones Exteriores se remontan a la Constitución de 1821, según lo expuesto por la Cancillería¹⁴.

A través de este ministerio, se crea la entidad administrativa de Migración Colombia mediante el Decreto 4062 de 2011, y en el año 2012 se crea la Ley de Retorno 1565.

Mediante la Constitución del 91, se crea el bloque de constitucionalidad el cual hace referencia a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, como lo son los tratados ratificados por el Estado colombiano¹⁵.

En materia consular, como regla internacional, tenemos la Convención de Viena de 1963 la cual regula la función consular.¹⁶Sin embargo, esta no define nada respecto de la función

¹⁴ <https://www.cancilleria.gov.co/historia-ministerio>.

¹⁵ Sentencia C-225-95 MP: Alejandro Martínez Caballero. Posición reiterada en sentencia C-578-95 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-358-97 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y en Sentencia C-191-98 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ Artículo 93 Constitución Política del 91: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

consular de asistencia al migrante, dejando todo el tema regulatorio de manera discrecional, lo cual deja un amplio vacío.¹⁷Se dictan las funciones consulares, entre ellas la asistencia a la población migrante sin entrar en detalle de cómo se desarrolla esta función o cómo se puede acceder a ella. Un mandato legal amplio que, en efecto, se aleja de la “tradicición” mercantil en la que nació la institución de la función consular de soporte a las migraciones y que no posee un contenido específico, no establece obligaciones, prohibiciones y permisos concretos para los Estados mediante sus funcionarios consulares. Aquí es importante resaltar que a través de dicha convención se genera la obligación para los funcionarios de prestar asistencia a la población migrante, función que no ha sido desarrollada desde un cuerpo normativo o reglamentario.

Además de lo anterior, por mandato constitucional, los funcionarios consulares son escogidos por el jefe de Estado, siendo así un cargo totalmente discrecional al igual que la norma que lo regula.¹⁸Es importante tener en cuenta que:

¹⁷ Artículo 5: Las funciones consulares consistirán en: prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.

¹⁸ Artículo 181 de la Constitución Política: el presidente de la República responde como jefe de Estado y suprema autoridad a: “Dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se sometan a la aprobación del Congreso”.

Un ejemplo de esto fue la respuesta dada por el Gobierno nacional en calidad de demandado, en una acción de nulidad en contra del Decreto 2148 de 1991 iniciada por el ciudadano Luis Fernando Jaramillo, el cual no estaba de acuerdo con los beneficios que reciben los agentes diplomáticos y consulares, como por ejemplo, en temas tributarios, arancelarios y demás beneficios otorgados en consideración con el ejercicio de su cargo. Los hechos de la demanda radican básicamente en la vulneración del principio de igualdad que el autor respalda con diferentes normas constitucionales, que para él son vulneradas por el régimen de los agentes diplomáticos.

La Corte constitucional en sentencia C-315 de 2004[3], destacó:

*"Ya en anteriores oportunidades, esta Corte había señalado que los privilegios del personal diplomático armonizaban con la Carta, pues no vulnera por sí mismos el principio de igualdad, ya que constituyen mecanismos jurídicos de **larga tradición** que han existido para asegurar la independencia de los representantes diplomáticos y la propia igualdad entre naciones soberanas.*

El término resaltado transparenta la vetustez del concepto. No es posible que por mera tradición defina una circunstancia actual, teniendo en cuenta el apego que tiene la Corte constitucional, como bien ya se han mencionado diferentes corrientes o juicios de valor de otras instituciones o doctrinas, como lo es la norteamericana. Todo esto hace parte de ese imaginario colectivo de lo que hemos venido desarrollando como colonialidad del saber y colonialidad del poder.

Siguiendo con la actuación, el Consejo de Estado, mediante sentencia con radicado 11001-03-24-000-2007-00044-00 de la Sala Contenciosa Administrativa - Sección primera del 07 de junio de 2012, afirmó lo siguiente:

“ El Gobierno debe tener presente las obligaciones del país contempladas en tratados y convenios internacionales, como lo son la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, cuya finalidad es la de resaltar la importancia de acuerdos bilaterales y multilaterales de derecho internacional, que sirvan para contribuir al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones y que establezcan privilegios e inmunidades consulares, no con el ánimo de beneficiar a particulares, sino de garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones, en nombre de sus Estados respectivos”.

Es importante resaltar, que si bien las elecciones de estos funcionarios son potestativos del jefe de Estado, sin duda cuentan con beneficios “tradicionales” que siempre se les ha otorgado. Para el Gobierno colombiano la función consular ha sido vista como un asunto de relaciones entre los Estados o meramente de diplomacia, encargados de asuntos que presentan mayor interés. Lo que no se esperaba era el crecimiento exponencial de los flujos migratorios, una realidad de esfera mundial y que por obligación convencional deben de atender.

A parte de la política nacional, organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han reconocido el fenómeno migratorio como un asunto de gran trascendencia. Parece que este creció de manera silenciosa y cuando ya se ocuparon de él, se había convertido en un gran iceberg.

Dentro de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, se afirma que: “ *La migración es un poderoso agente impulsor del desarrollo sostenible, tanto para los migrantes como para sus comunidades*”. Sin embargo, estas políticas muchas veces no están pensadas para la realidad de la migración, que en la mayoría de los casos no surge del acto libre y espontáneo del individuo de querer “migrar” sino de la obligación por sus necesidades de tener que hacerlo.

Casos como el reciente suceso migratorio publicado mediante el diario de circulación El Colombiano, relata lo acontecido en el Darién, frontera entre Colombia y Panamá, en donde para el año 2022 pasaron por allí, de manera irregular, 248.000 personas, una cifra récord. Así lo informó el Gobierno de Panamá a través de su servicio de migración¹⁹.

Según Naciones Unidas, de acuerdo con datos del Proyecto Migrantes Desaparecidos de la OIM, 36 personas perdieron la vida en la Selva del Darién en 2022²⁰.

Sin duda, el fenómeno migratorio que nace junto con el ser humano, no corresponde a un acto liberal, es un acto netamente existencial, una necesidad por suplir requerimientos básicos que el Estado no logra atender para sus nacionales dentro o fuera del país, teniendo claro que la nacionalidad no atiende solo el criterio de tener que estar dentro del territorio colombiano.

Existe una distinción entre la asistencia a la población migrante fuera y dentro del país a través del retorno. Si bien Colombia sí posee un sistema de protección, este es reducido y deficitario. Un ejemplo de esto es el apoyo que realiza el Consulado de Colombia en Berlín, Perú, España y demás, que parecen tener una misma hoja de presentación, en donde ofrecen a los

¹⁹ <https://www.elcolombiano.com/antioquia/en-2022-pasaron-148000-migrantes-por-el-tapon-del-darien>

²⁰ <https://www.news.un.org>.

connacionales esta función de asistencia siendo enfáticos en las formas de asistir, como lo es la asistencia general, violencia intrafamiliar, menores, fallecidos, entre otros. Lo paradójico es cómo ofrecen este tipo de asistencia pero en la realidad ocurren casos como el de la joven colombiana Laura Patiño Aguilar de 28 años, quien murió en la ruta Necochea y Mar del Plata, Argentina, el 10 de febrero del 2020, donde sus padres tuvieron que hacer público este suceso, manifestando que solo existían trabas y problemas para poder traer el cuerpo de su hija, además del alto costo.²¹. Finalmente, el cuerpo fue enviado después de un mes ya que fue un caso que empezó a circular en los medios de comunicación generando mayor presión.

7.3 Consules de protección

Mediante estudios de investigación, se ha venido desarrollando una figura muy interesante pensada desde México, aunque cabe resaltar que nuestro enfoque no radica en llevar esta problemática al consul de protección, sino en abordar esta problemática desde la necesidad propia de asistencia a la población migrante que le compete a los funcionarios consulares. De

²¹

<https://www.rcnradio.com/internacional/familia-de-exporrista-de-santa-fe-que-murio-en-argentina-pide-ayuda-para-su>

acuerdo con Pedraza y Valdivia (2009), *“el cónsul de protección es un funcionario del SEM²² encargado de velar por los intereses y el respeto de los derechos de los mexicanos en el exterior, cuyas actividades consisten en: otorgar protección, brindar asesoría, gestionar buenos oficios ante autoridades extranjeras y dar orientación a los connacionales en sus relaciones con el Estado receptor, tanto aquellos que viven de manera permanente en aquel país como a los que están de paso por la circunscripción”*

Lo anterior es desarrollado con sujeción en lo establecido en la convención de Viena de 1963, como se ha visto en esta investigación. Sin embargo, lo que se puede observar es que en México esta postura se ha ido desarrollando debido a todas las problemáticas que han tenido que enfrentar con EE.UU frente a los asuntos migratorios. Las funciones desarrolladas por los consules de protección corresponden a muy diversas materias: *“a) en DD.HH. brindar orientación en casos de vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en las constituciones locales, leyes y tratados internacionales; b) en migración: dar orientación respecto a los procedimientos administrativos migratorios, facilitar la repatriación de personas en situación de vulnerabilidad; c) en penal: visitar a los migrantes mexicanos en los centros de detención, para procurar que accedan a medios de defensa legal, así como constituir un canal de comunicación entre los migrantes y sus familias, brindar asistencia jurídica en casos de pena de muerte, facilitar la transferencia de recursos económicos para las personas encarceladas, coadyuvar en el traslado de presos a cárceles mexicanas; d) en el rubro administrativo:*

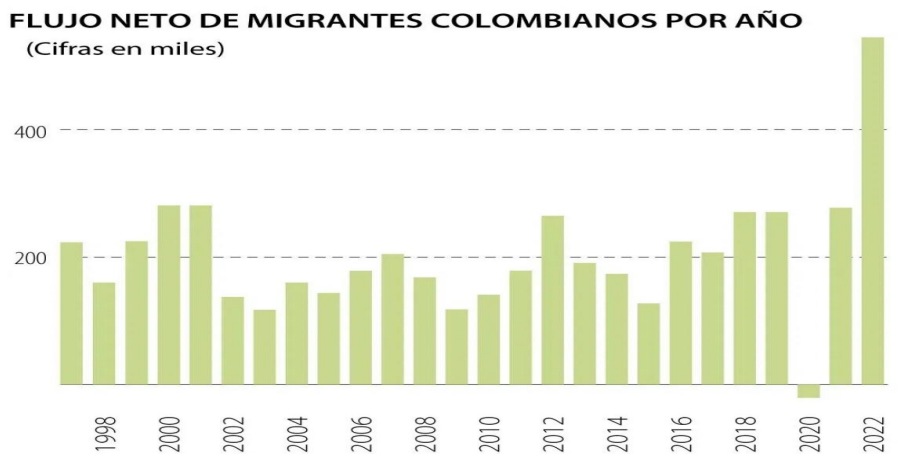
²² El Servicio Exterior Mexicano (SEM) es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México.

coordinar acciones con las autoridades locales para localizar connacionales, elaborar presunciones de nacionalidad, facilitar la recuperación de los bienes de los migrantes, entre otros; e) en materia laboral: el cónsul de protección brinda orientación en casos de lesiones laborales y de salarios no pagados, entre otros; f) en materia civil: el asesoramiento y el consejo legal brindado a los migrantes mexicanos en sus relaciones con las autoridades del país receptor; acercar información jurídica de especialistas, brindar orientación sobre demandas civiles, solicitud de pensiones alimenticias, restitución de menores, violencia doméstica y asistencia a víctimas de trata” (Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, 2017).

Esta figura creada y pensada desde México, nace en respuesta a la vulnerabilidad que sufren todos los connacionales mexicanos en Estados Unidos, pero realmente traemos a colación esta figura con el fin de mostrar una manera fuera de la tradicional de atender una necesidad global. Sin duda en este caso fue redireccionada hacia la figura del cónsul de protección, creada con el fin de atender esa necesidad de asistencia a la población migrante. Lo que se pretende mediante esta investigación, es que se evalúe el por qué en nuestro sistema colombiano, la figura del cónsul atiende otras necesidades o pareciera que tiene otra óptica del fenómeno migratorio desde una perspectiva burguesa, no siendo esta la realidad.

La Convención de Viena de 1963 es un mandato convencional para los cónsules donde se da asignación forzosa y por correspondencia, y no pueden eludir o simplemente escoger cuál de ellas cumplir.

Figura 4. Flujo neto de migrantes por año



Fuente : Migración Colombia.

El fenómeno migratorio es un asunto que cada vez se presenta con mayor fuerza; lo podemos observar en la gráfica, que para el año 2022 hubo un crecimiento exponencial, esta vez del fenómeno en salida, en donde connacionales salen de su país de origen por distintos motivos a nuevos horizontes. Diferentes medios de comunicación denominaron este suceso como una alarma en cuanto a la estabilidad del país pues la mayoría de los migrantes son jóvenes, perdiendo así, Colombia, capital humano y productivo. Estos medios de comunicación se refirieron al fenómeno hablando en términos de cifras, pues superan las de años anteriores en toda la historia conocida.

El medio de comunicación La República, expone: *“Más de medio millón de colombianos emigraron del país en 2022, según un reporte del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), que dio a conocer el país.*

En total fueron 547.000 los nacionales que emigraron el año pasado, una cifra histórica que representa 2,7 veces el promedio anual desde 2012 y que se ubica por debajo de los 200.000 colombianos por año, según el CERAC.

Las cifras incluso superan los registros de emigración entre 1999 y 2001, durante la crisis económica y de seguridad en el período de gobierno de Andrés Pastrana’’²³.

7. 4 Política Pública Migratoria Colombiana

A pesar de que la función consular de asistencia a la población migrante es un mandato convencional, esta no ha sido desarrollada a cabalidad por los cónsules, pues aunque hace parte

²³

[//www.larepublica.co/economia/las-razones-detras-de-la-historica-emigracion-de-mas-de-547-000-colombianos-en-2022-3549565](http://www.larepublica.co/economia/las-razones-detras-de-la-historica-emigracion-de-mas-de-547-000-colombianos-en-2022-3549565).

de sus funciones según la Convención de Viena de 1963, a menudo esta función es confundida con la función estatal de asistencia a la población migrante. Es de suma importancia tener en cuenta que mediante el análisis de la política pública que se hace en este acápite, no se pretende entrar a investigar acerca de esta función estatal, pues nuestro único eje de investigación es acerca de la función consular de asistencia a la población migrante, algo muy diferente donde por cierto no encontramos leyes, normas o algún tipo de documento que de manera expresa hoy nos brinde la información específica de la función del cónsul de asistir al migrante. Lo que ha pasado con el pasar de los años, siendo este tema migratorio una realidad latente, hemos visto que el estado se ha interesado en implementar mecanismos para tratar asuntos específicos de la migración, pero podemos decir que realmente todo es muy nuevo, pues como anteriormente se dijo, el fenómeno migratorio es algo casi que inherente a la condición humana; existen reportes de las oleadas migratorias que ha vivido el país como lo vimos en su momento, y es ahí donde surge el gran interrogante, si esto es algo que se viene presentando hace muchos años atrás, ¿por qué solo hasta el año 2012 se crea la Ley de Retorno en Colombia? ¿No era importante este tema antes del 2012? Más aún ¿cómo se manejaba sin existir un marco regulatorio? No solo esto nos genera interrogantes. Hasta solo un año antes de esta ley mediante Decreto 4062 de 2011, se crea el ente de control de Migración Colombia como más abajo lo veremos.

Tanto los funcionarios consulares como los cuerpos reglamentarios simplemente han dejado pasar desapercibido esta obligación, primero del Estado mediante su función estatal, y segundo los cónsules por mandato convencional. Es importante resaltar ciertos avances del Estado mediante el desarrollo de la política pública para tener un panorama un poco más abierto.

En este acápite no se encuentra otra regla diferente a la Convención de Viena que regula específicamente la función de asistencia, y aquí es donde corroboramos de nuevo nuestra crítica a la función consular de asistencia a la población migrante. Esta función se ha desarrollado claramente desenfocada de la realidad migratoria, o entonces ¿por qué miles de colombianos mueren hoy en fronteras como el Darién y pasan desapercibidos? No existe siquiera un registro que logre revelar cuántos colombianos emigran, pues ahí está el gran problema del subregistro. Entendemos las cifras migratorias desde una ilusión ya que solo logramos tener un control sobre aquellos que pasan por puntos de control fronterizos donde tristemente la mayoría lo hace de manera irregular.

Para iniciar con este barrido de la política pública migratoria, iniciamos con la Constitución de 1991, actualmente vigente, mediante la cual se dio importancia al emigrante e inmigrante dando pasos importantes para cada uno de estos fenómenos. Para los emigrantes asignó una curul en el congreso para que estuviesen representados, así como el tema de mantener la nacionalidad colombiana de sus hijos nacidos en el exterior, conservar la nacionalidad colombiana (aun tomando otra nacionalidad) y poder ejercer el voto. Para el inmigrante le permitió tener los mismos derechos que los colombianos y el de poder ejercer su derecho al voto. (OIM, perfil migratorio, 2016. P.61)

Paralelamente, el Gobierno estableció leyes y organismos para atender la migración como una política pública. Entre estas podemos mencionar diferentes leyes que en el tiempo han aportado al desarrollo de la asistencia a la población migrante, sin embargo no ha sido lo suficiente. Leyes como la Ley 76 de 1993 que obligó a las oficinas consulares dar asistencia

jurídica y social al migrante; la creación de órganos como el Comité Interinstitucional para la Asistencia de Colombianos en el Exterior mediante el Decreto 1974 de 1995. Además de esto, ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores crear programas de protección y asistencia a los colombianos en el exterior.

Más adelante, decretos como el 2450 de 2002 que reconoce la condición de refugiados. El tema legislativo siempre enfocado en la creación de nuevos organismos, programas en donde se delega a otros entes creados la asistencia a la población migrante mediante el Ministerio de Asuntos Exteriores. Un ejemplo de esto es el programa Colombia Nos Une, en donde se crea por primera vez un equipo especializado en la gestión de la política migratoria, y entre las mismas organizaciones ya sea a nivel nacional o internacional, como la alianza entre Colombia Nos Une con la OIM, en donde se crea el ente interinstitucional “Alianza País” con el fin de reunir entes gubernamentales, educativos y de la sociedad civil que estén preocupados por el fenómeno migratorio. Como bien es sabido, el fenómeno migratorio ha sido un tema de gran trascendencia y gran crecimiento a nivel global presente en las agendas de los gobiernos nacionales e internacionales. Mediante el documento Visión Colombia 2019, el Gobierno colombiano estableció objetivos, como: *“Fortalecer los vínculos con los emigrantes, mejorar el impacto del emigrante sobre el desarrollo nacional, fomentar alternativas de inversión en Colombia, convenios en aspectos de seguridad social con los países donde residen, ofrecer servicios sociales en los consulados”*²⁴. Lo que podemos observar es “una pelota que rueda y rueda pero

²⁴ Programa Visión Colombia 2019: una lectura desde las escuelas del crecimiento (Julio - diciembre 2012, pp. 133-153).

nunca llega a los cónsules”, pues, recordemos que en este escenario nos encontramos frente a la función estatal de asistencia pero no a la función consular de asistencia, ya que de existir la obligación convencional, lo único que se observa es la creación de diferentes políticas, programas y unidades por parte del Estado con el fin de abordar el fenómeno migratorio desde otro escenario. También se ha venido legislando en Colombia desde 1936, temas colaterales y consecuenciales del fenómeno migratorio, como lo es la legislación contra la trata de personas y convecciones contra el flajelo como lo fue la Ley 985 de 2005.

La política pública en materia migratoria ha sido desarrollada por diferentes organismos que a continuación veremos.

En el 2001 se crea la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo, cuyo objeto esencial es la participación de las comunidades, organizaciones sociales, comunidades negras e indígenas fronterizas en las Comisiones Nacionales de Vecindad. Esto queda finalmente estipulado en el Decreto 3355 de 2009, en total consonancia con la Ley 21 de 1991, en la cual se establecieron funciones gubernamentales que gestaron la cooperación de las comunidades indígenas y tribales en la frontera, compartiendo todo el escenario social, cultural y económico, estableciendo conciencia que en la frontera se presenta la mayor dinámica del flujo migratorio.

Como parte de esta dinámica migratoria debemos destacar la Comunidad Andina (CAN), formada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En donde se generó la Decisión 545 de 2004, bajo la cual se permitía la libre movilidad laboral de quienes residían en esta zona. La Decisión 583 de 2004 que deroga esta, fortalece la movilidad laboral en esta zona al prevenir la

discriminación laboral y cuidar que los planes de seguridad social sean respetados en todos los países de la zona andina.

Entre 2002 y 2006 se instalaron al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores las funciones para establecer las políticas a nivel migratorio y se creó la Dirección de Asuntos Consulares. Bajo el Decreto 3355 se crea la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, y como parte de las responsabilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores, se soportó la cooperación internacional (Decreto 1942 del 2003).

Con la Ley 991 de 2005 se priorizaron los siguientes aspectos consulares: “*Promoción al respeto de los DD.HH., asistencia en casos de abusos y discriminación laboral, observancia al debido proceso, derecho a la defensa y a las garantías procesales, asistencia para localización de colombianos desaparecidos*”. También se crea la Comisión Nacional de Migración bajo el Decreto 1239 de mayo 19 de 2003, como un órgano de coordinación y orientación de la política migratoria del país, corporación que coordina los diferentes entes del Gobierno que están involucrados en el tema migratorio. El Decreto 4000 de 2004 respecto a la inmigración, establece parámetros de control de los extranjeros en el país bajo la gobernanza de los aparatos sociales, culturales y políticos de nuestro país, colocando especial vigilancia sobre el control de extranjeros que entren al país y produzcan sustitución o desplazamiento de la mano de obra nacional, problemática que más adelante vive el país con población venezolana, a manera de ejemplo, ya que no entra en nuestro eje de investigación.

Para el año 2006, el tema migratorio fue tocado por el Congreso de la República con el fin de sensibilizar al Estado y hacer de este fenómeno un tema prioritario pues lastimosamente los aspectos internacionales siempre fueron vistos desde una óptica diplomática. La comisión fue llamada con el nombre de Comisión Accidental Migratoria (CAM). Una vez sensibilizado este fenómeno, se inicia por parte del Gobierno el interés específico de un sistema que permita tener datos de esta realidad con el fin de tener mayor control, creando así el Comité Interinstitucional de Estadísticas de Migración.

Bajo el programa Colombia Nos Une, se gestaron iniciativas que fortalecieron el tema migratorio, entre ellas: Plan Comunidad, Plan de Retorno Positivo, Observatorio de Migraciones y el Portal Redes Colombia. A la luz de las funciones de este programa, se ve la necesidad de establecer la defensa de los derechos de los colombianos en el exterior; en este sentido se presentó el establecimiento de convenios con otros países, de ahí el tratado sobre seguridad social pactado con España (Ley 1112 de 2006) y la prevención de materia fiscal sobre evasión de impuesto de renta y del patrimonio (Ley 1082 de 2006).

En el año 2008, Colombia Nos Une presenta al CONPES el texto de la Política Integral Migratoria (PIM), la cual buscó consolidar todo el marco de la política migratoria. Esta política previa a la aprobación en el CONPES, permitió escuchar a los colombianos en el exterior en los principales destinos migratorios. El documento fue aprobado el 24 de agosto de 2009 y enmarca seis pilares: seguridad, educación, participación cívica, cultural, social y económica. Sin embargo, la OIM presentó recomendaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, entre ellas están: *“Mejorar la implementación del plan retorno, participación política y social de los*

colombianos en el exterior, fortalecimiento de la cooperación internacional, mayor comunicación en los temas relacionados con la salud, mayor injerencia en los asuntos con el tema de la familia con ayuda del ICBF, entre otras”.

En consonancia con las recomendaciones dadas anteriormente por la OIM, el Plan de Retorno en Colombia ha sido algo nuevo pues es una Ley creada en el 2012. Genera cierta inquietud el preguntarse de qué manera el Estado colombiano regulaba o le interesaba el retorno de sus nacionales, o si realmente no era su prioridad.

De manera persistente, se ha hecho la distinción entre la función estatal de asistencia a la población migrante -dirigida a la población migrante en territorio colombiano- y la función consular de asistencia a la población migrante -inexistente, pero normativamente dirigida a la población colombiana fuera del territorio-.

Después de transcurridos muchos años, seguimos hablando de lo mismo, pues tanto el fenómeno de la migración como acto casi innato al ser humano, y la ratificación de la Convención de Viena de 1963, al día de hoy es la suma de muchos años donde ha habido pocos resultados. No encontramos ninguna regulación, norma o ley que trate la materia de manera específica, es decir, no existe nada desarrollado en cuanto a la función consular de asistencia que nos diga de manera clara y sucinta en qué consiste. No hay funciones claras de lo que debe hacer un consulado respecto de la asistencia que debe prestarle a los connacionales en territorio extranjero, en otras palabras, no existe un sistema de garantías primarias claro que permita la acción de protección del Estado. La función consular de asistencia no ha tenido un desarrollo

institucional y es aquí donde resulta difícil demostrarlo, solo se puede acudir a las estructuras normativas que, de algún modo, orbitan en torno al problema pero que al observarlas demuestran su incapacidad de dar cuenta del fenómeno social descrito. Estamos frente a un vacío jurídico plausiblemente ocasionado por el criterio eurocentrado con que se ha abordado hasta ahora la función consular de asistencia al migrante fuera de las fronteras nacionales.

Conclusiones

A Través de la breve aproximación histórica realizada en esta investigación, pudimos analizar que la institución consular desde sus inicios fue establecida con miras en atender asuntos meramente de comercio. Además, fue construida por medio del imaginario europeo de lo que “debía ser” esta institución, y fue impuesta mediante la colonialidad del poder.

A pesar de entrar en contexto con nuestra pregunta de investigación, y cumplir con el objetivo general de la misma, no fue posible hacerlo en su totalidad, ya que existen varios temas que abarcan por sí solos gran tiempo de análisis para su comprensión; temas específicos como el subregistro, la falta de reglamentación en materia consular, y la falta de información, serán asuntos de interés para continuar con su estudio en investigaciones futuras.

La epistemología de la decolonialidad creada desde las escuelas críticas del derecho, es ese gran portavoz que nos permite contar nuestra versión de la misma historia. En esta investigación se logró fijar elementos claves para nuestro estudio jurídico partiendo de este tipo de epistemología, como lo es la colonialidad del saber jurídico, el cual sustenta de manera clara la razón de figuras que no fueron creadas desde la necesidad cultural específica, sino meramente impuestas por quienes tuvieron el poder de difundir el discurso.

La estructura consular es el resultado de los procesos sociales expansivos hegemónicos y de la continua afectación de una academia que sigue sus legados. Por lo tanto, debemos encontrar una ventana en los muros de nuestra academia para visibilizar un derecho que imponga dinámicas propias de los rasgos sociales de Colombia y América Latina, que entienda su historia y parta desde su cultura, para su cultura.

En la praxis la función consular de asistencia al migrante en Colombia no es del todo eficiente, pues la simple falta de regulación normativa nos muestra un gran problema. Consideramos que existe una gran confusión entre la función estatal de asistencia a la población migrante, y la función consular de asistencia; dos asuntos distintos pero que para la mayoría de personas resulta siendo lo mismo.

Sumado a lo anterior, la creación de políticas públicas que, si bien ha sido un desarrollo por parte del estado en respuesta al fenómeno migratorio, pero no desde la obligación convencional que le asiste a los cónsules de asistencia a los ciudadanos colombianos fuera del territorio nacional. Tanto su creación como la elección de funcionarios escogidos exclusivamente por el jefe de Estado y suprema autoridad, gozan de beneficios e inmunidades que se remontan solo a funciones de notario, respondiendo específicamente a una relación del poder (Colonialidad del poder).

A pesar de que Colombia es un estado social de derecho, podemos contrastar lo escrito en la Carta constitucional con una realidad que no se puede negar. Un Estado que por mucho tiempo desarrolló el tema consular entre relaciones de estados que solo observaban las relaciones mercantiles como fenómeno de migración, motivada por los vectores de exportación e importación, y no por la asistencia a flujos enormes de población que necesitan de atención y seguimiento.

Bibliografía

ACNUR. (Julio de 2017). El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta. Recuperado de:
<http://www.acnur.org/noticias/briefing/2017/7/5a9fca0915/el-aumento-de-las-solicitudes>
Perfil Migratorio Colombia. OIM COLOMBIA.

Aguirre, E. (2019). Eurocentrismo, Derecho, Ética y Justicia (en clave de una filosofía de la Liberación).

Amín, S. (1989). EUROCENTRISMO: Crítica a una ideología. Siglo Veintiuno Editores. México.

Araujo, J. (2017). Descolonizar el derecho latinoamericano. Revista: Red de estudios sociales. ISSN: 2341-0485. España.

Asociación Diplomática y Consular de Colombia, Los Colombianos Retornados Y La Nueva Ley Integral Migratoria-Espectador Blogs Actuales

Castro, L y Castro, M. (2001). Cuestiones de Metodología Cualitativa. Revista de Derecho Publicación Arbitraria de la Universidad Católica del Uruguay. Vol.8. Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales. Vol. 4.

Clemens, M. (2017). La migración como una forma de desarrollo doc. 2017/8. Naciones Unidas.

CONPES, (2009). Documento 3603 política integral migratoria.

www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/5.CONPES3603_Archivo PDF.

Documento Conpes Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.

Convención de Viena sobre funciones consulares. (1963). Tratado Internacional De Carácter Abierto. Viena, 24 de abril.

Cortazzo, I. y Schettini, P. (2016). *Técnicas y Estrategias en la Investigación Cualitativa*. Universidad Nacional de la Plata. Argentina.

DANE. (2008). Estimación de la migración 1973-2005 DANE. Recuperado de:

<https://es.scribd.com/document/456296900/XXX-DANE-Conciliacion-Censal>

Decreto 1139 del 14 de agosto de 2020. Se establece la circunscripción consular del territorio de las Bermudas y se modifica el artículo 2.2.1.2.1.16 del Decreto 1067 de 2015. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Fonseca, J. (2018). *Colonialidad del saber jurídico y derecho neo-constitucional en Colombia. Traspasando Fronteras*.

González, F. (2002). Eurocentrismo. Análisis Sociológico en el Derecho de América Latina.

Hernández, I. (2012). Investigación cualitativa: una metodología en marcha sobre el hecho social, en *Rastros Rostros*, vol. 14. núm. 27, pp. 57-68.

Jara, E. (1989). *La Función Diplomática*. Recuperado de:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29597/S32>

Kaba, S. y Garcia, G. (2014). La denuncia del eurocentrismo en el pensamiento. social latinoamericano y la problemática de la universalidad del conocimiento.

León, D. (2020). *Migración en Colombia vs Sistema de pensiones*. Recuperado de:

bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/21241/1/

Ministerio de Relaciones Exteriores. Cancillería de Colombia, (Antecedentes históricos y de contexto Colombia; <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>).

Nieto, M. (2013). La comprensión europea del mundo: Eurocentrismo y ciencia ibérica en el Atlántico del siglo XVI.

Naciones Unidas, (2016). Las migraciones en Europa.
<https://www.un.org/es/global-issues/migration>.

Pellegrino, A. (2003). La migración internacional de América latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas.

Perrilla, C., Ramírez, C. y Zuluaga, M. (2010). Perfil migratorio de Colombia – OIM Colombia.

Quijano, A. (2019), Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina.

Rodríguez, J. (2017). Migración interna y asentamientos humanos en América latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas.

Sepúlveda, C. y Zambrano, L. (2020). La Verdad en el Exilio. Situación de las Víctimas del Conflicto Colombiano en España. Chasqui.

Soto, V. (2017). El concepto de Matriz de Pensamiento: una propuesta epistemológica decolonial para el escenario actual latinoamericano. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 57, 2017.

Unidad de migración del ministerio de relaciones exteriores. (2017). Todo por un Nuevo País. Oportunidades de la migración Internacional en un contexto de paz en Colombia. OIM.

Yepes, I. (2007). Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa, balances y desafíos. Recuperado de: <https://docs.repositoriobiocultural.org/2021/11/11/nuevas-migraciones>.

Zourek, J. (1957). Relaciones e inmunidades consulares. Recuperado de https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_108.pdf; Tema 4 del programa DOCUMENTO A/CN.4/108.

Carlos Andrés García Velásquez, (2017). Estudios Críticos del Derecho: Visión holística.

Enriqueta VILA VILAR (1999). El poder del Consulado sevillano y los hombres del comercio en el siglo XVII: una aproximación.

Relaciones de poder y comercio colonial: nuevas perspectivas: 3-34 (1999)

<http://hdl.handle.net/10261/29032>

Dussel, Enrique (2013) . Filosofía de la liberación.

