

Importancia de la coordinación intersectorial para una efectiva asistencia consular en situaciones de emergencia: el caso de Colombia



Por Natasha Arroyave Monsalve

Segundo Secretario de Relaciones Exteriores. Egresada de Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Se desempeña actualmente como Cónsul de Segunda en el Consulado de Colombia en Londres, Reino Unido.

Importancia de la gestión del riesgo de desastres ante escenarios de emergencia recurrentes

La diplomacia mundial ha sido testigo en los últimos años del gran aumento en la cantidad y la magnitud de los escenarios de emergencia, que han requerido ser atendidos por los Ministerios de Relaciones Exteriores y sus misiones consulares y diplomáticas, en cooperación con diversas entidades estatales, organizaciones internacionales, no gubernamentales, civiles y agencias especializadas. Entre estas emergencias pueden destacarse diversos desastres naturales y antrópicos –intencionales y no intencionales– e incluso, como ha podido evidenciarse en 2020, pandemias como el covid-19, que han afectado gravemente a sus ciudadanos nacionales y extranjeros en diferentes partes del mun-

do, poniendo a prueba la capacidad de respuesta de los Estados. En este sentido, la dinámica de la movilidad humana en el contexto de desastres implica varios escenarios: personas que cruzan una frontera por un desastre, ciudadanos que no pueden retornar a su país de origen por la misma situación o migrantes afectados en un tercer país.

En consecuencia, es de gran importancia, tal y como lo plantea el Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas, promover esfuerzos concertados y un marco común en materia de respuesta humanitaria, a fin de minimizar la utilización de medidas ad hoc en las respuestas brindadas y potencializar la búsqueda de acciones coordinadas a través de ejercicios regionales y multisectoriales, que

incluyan no solo a los ministerios de relaciones exteriores y sus consulados, sino también a todos los actores involucrados en una eventual respuesta humanitaria en caso de una situación excepcional (UNISDR 2017).

Dos conceptos permitirán enmarcar el análisis realizado en este documento. En primer lugar, la cooperación interagencial, herramienta imprescindible para responder a los desafíos presentados por emergencias y desastres, entendida como la “estrecha cooperación entre las organizaciones, agencias y entidades nacionales e internacionales y el desarrollo de programas estratégicos que amplíen sus alianzas y vínculos” (OEA s.f.). En segundo lugar, la diplomacia humanitaria, que busca persuadir a los tomadores de decisiones para que actúen en interés de las personas vulnerables y con pleno respeto de los principios humanitarios. La diplomacia humanitaria se ha consolidado como un vínculo entre la diplomacia y la asistencia, muy oportuno para analizar las actividades diplomáticas durante las crisis humanitarias (De Lauri 2018).

Necesidades y riesgos cada vez mayores: el caso de Colombia

La complejidad del riesgo de desastres ha cambiado. En el último decenio se han disparado el número y la magnitud de las crisis humanitarias y se han normalizado las emergencias prolongadas o recurrentes, según informes de agencias especializadas, sintetizados por el Centro de Liderazgo Humanitario de la Universidad Deakin, Australia. Los desastres están aumentando en frecuencia, intensidad y magnitud; los eventos climáticos extremos se han duplicado; y los desas-

tres que antes eran considerados de riesgo único se están transformando en emergencias combinadas y en cascada, lo que incrementa el riesgo de desplazamiento y migración (Finnigan 2019). Lo anterior ha conllevado un aumento de las necesidades de financiación y de la extensión de la duración de la respuesta humanitaria, por lo que los actores involucrados en la atención de estos escenarios se han visto obligados a responder por más tiempo con menos recursos y más costos.

Según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR 2020), en las últimas dos décadas se registraron 7.348 desastres, más de 3.000 en comparación con los 20 años anteriores, a un costo de US\$2,97 billones en pérdidas económicas, 4.000 millones de personas heridas, desplazadas o necesitadas de asistencia y 1,23 millones de personas fallecidas. Tal y como lo señala el Informe del Secretario General sobre Cooperación Internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural:

El panorama del riesgo de desastres está cambiando rápidamente y tornándose cada vez más dinámico. La convergencia de tendencias mundiales aumenta el riesgo de crisis graves y, al mismo tiempo, su alcance y complejidad. Se ha comprobado que los problemas como el rápido crecimiento demográfico y la urbanización no planificada, la pobreza y la disparidad, la desigualdad entre los géneros, las violaciones de los derechos humanos, el cambio climático y la degradación ambiental, y la escasez de agua y recursos ya están haciendo que aumenten la vulnerabilidad y las necesidades. [...] El efecto conjunto de estas

tendencias será un factor importante que incrementará el riesgo de crisis humanitarias y su complejidad en el futuro y que podría poner aún más presión en la capacidad de respuesta del sistema humanitario internacional si no se hace nada al respecto (ONU 2014).

En el caso de Colombia, el exponencial incremento en el número solicitudes de asistencia, en especial en cuanto al monitoreo y atención de emergencias y desastres, así como la democratización de la información y la diversificación de los destinos a los cuales están viajando los colombianos, llevó al Ministerio de Relaciones Exteriores a identificar la necesidad de establecer procedimientos que permitan dar un trámite eficaz y eficiente a las solicitudes generadas en el marco de una emergencia, ocasionada por desastres naturales o por causas antrópicas, intencionales o no intencionales. En este marco, desde 2016 la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano cuenta con un Plan Consular de Asistencia en Emergencias y Desastres, del cual hacen parte diversas guías, instructivos, procedimientos, bases de datos, plantillas y documentos que sintetizan los marcos jurídicos aplicables en la materia, y el cual, al igual que la anterior descripción del informe de la Organización de Naciones Unidas en cuanto al panorama del riesgo de desastres, debe cambiar rápidamente y tornarse cada vez más dinámico, incorporando los nuevos desafíos y estrategias que se presenten.

Conviene destacar los desafíos y, por ende, los aprendizajes que ha dejado la pandemia del covid-19, la cual presentó características únicas, tales como el hecho de que se trató de un evento que no solo afectó

a una o varias jurisdicciones consulares, como en otras oportunidades, sino también a Colombia y, sin excepción, a todas las circunscripciones de los consulados del país. Lo anterior, aunado a la imposibilidad de repatriación de los connacionales afectados y a las dificultades encontradas por las misiones consulares debido a que las instituciones u organizaciones a las cuales usualmente estas acuden en busca de apoyo se encontraban desbordadas en su capacidad de respuesta.

La situación actual llevó a la creación de instrumentos con componentes de gasto social, que buscaron identificar demandas que requerían especial atención por parte del Gobierno Nacional, pero que, por la misma naturaleza de la emergencia, tuvieron un enfoque de atención reactiva a las demandas sociales, sin haberse generado la posibilidad de planificación y prevención debido a la imposibilidad de previsión de la magnitud de la emergencia de salud pública presentada. En consecuencia, es necesario realizar una evaluación de las lecciones aprendidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus misiones en el exterior a lo largo de la pandemia, a fin de continuar implementando herramientas que permitan complementar el Plan de Asistencia en Emergencias y Desastres.

Importancia de la coordinación intersectorial en la gestión del riesgo de desastres y la asistencia consular en la materia

Conviene destacar en este punto el citado informe del Secretario General de las Naciones Unidas:

Las crisis humanitarias suelen ser pre-
visibles y prevenibles. [...] Incluso cuando resulta imposible prevenir las crisis,

hay formas de reducir el riesgo de que los peligros se conviertan en desastres y de mitigar sus efectos en el momento en que ocurren. Para ello hace falta establecer alianzas más firmes en las que participen agentes humanitarios y de desarrollo, gobiernos y equipos locales de respuesta. [...] Ello entraña una preparación más sólida, una mayor capacidad de respuesta, mecanismos eficaces de alerta y acción tempranas, y el empoderamiento de las comunidades para aumentar su resiliencia a los riesgos (ONU 2014).

En el caso de Colombia, el Plan Consular de Asistencia en Emergencias y Desastres del Ministerio de Relaciones Exteriores identificó en 2016 la necesidad de trabajar en la caracterización de puntos focales y procedimientos de enlace con las autoridades competentes en las diferentes circunscripciones, así como en la identificación de los múltiples riesgos naturales y antrópicos en cada una de las jurisdicciones y de la importancia de contar con un enfoque preventivo, no reactivo, ante las emergencias. A partir de esto se formularon dos fases: una preventiva, que tiene por objetivo preparar las condiciones básicas para reaccionar de forma inmediata, en caso de emergencia, a través de la identificación de recursos, riesgos, dotación, número de connacionales en la circunscripción, capacidad de respuesta y necesidades; y una fase de implementación, a fin de brindar asistencia eficaz y eficiente en el marco de una emergencia, atendiendo a los roles y responsabilidades definidos de acuerdo con los distintos niveles de alerta.

Uno de los principales aprendizajes obtenidos en la construcción de esta he-

rramienta fue la importancia de la coordinación y la cooperación en situaciones excepcionales. En Colombia, por ejemplo, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres monitorea y atiende las emergencias en territorio nacional, en cabeza de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), encargada de la coordinación de todo el sistema, así como de dirigir la implementación de la gestión del riesgo. En los últimos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha participado activamente en el sistema a través de la Dirección de Cooperación Internacional involucrando hace poco a la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano. Este ejercicio es de gran importancia, pues permite que las entidades que hacen parte del sistema trabajen de manera articulada en un tema tan importante como lo es la gestión del riesgo de desastres en todas sus etapas. Un ejemplo destacado de la activación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se consolidó en 2015 con el cierre de la frontera colombo-venezolana y la posterior crisis humanitaria desatada por las deportaciones y el retorno masivo de colombianos desde el vecino país. Todas las entidades del sistema se desplazaron a los diferentes puntos de frontera para otorgar la debida atención humanitaria, estableciendo un destacado trabajo coordinado no solo entre ellas, sino también con los Consulados de Colombia en Venezuela y organizaciones y agencias tanto en Colombia como en Venezuela.

En cuanto a emergencias en el exterior, a través del Comité Consular de Emergencias y Desastres del Ministerio de Relaciones Exteriores, encabezado por la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y bajo la Secretaría



#ELMAMBODEVOZAVOZ | Miguel Ángel Rojas
SOS, 2020

Técnica del Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior de la misma dirección, se atienden las solicitudes de asistencia por emergencias y desastres a través de los consulados de Colombia. Por medio de las lecciones aprendidas en cuanto a la atención de situaciones excepcionales, en el Plan Consular de Asistencia en Emergencias y Desastres tanto los consulados como el Ministerio le han otorgado especial importancia a la necesidad de generar mecanismos de colaboración estratégica multisectorial con diversos grupos de interés. En el sector privado, es primordial trabajar articuladamente con aerolíneas, aseguradoras, operadores de turismo, universidades, organizaciones de intercambio y de comercio. Por otro lado, es claro que la asistencia consular y la atención humanitaria en situaciones excepcionales no podrían brindarse sin la cooperación y el apoyo entre

Estados y organizaciones internacionales, no gubernamentales, civiles, religiosas y agencias especializadas.

A manera práctica, en todos los casos de emergencias y desastres en los que el Ministerio y sus consulados han hecho presencia se ha establecido como mecanismo de acción el trabajo conjunto y coordinado con otras organizaciones gubernamentales, internacionales, no gubernamentales y agencias especializadas, entre otros, conformando así una red de acción humanitaria exitosa, que ha permitido en muchos escenarios salvaguardar los derechos e intereses de los nacionales colombianos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o indefensión. Adicionalmente, en colaboración con otros Estados se ha logrado en muchas ocasiones activar redes consulares, por medio de las cuales otros gobiernos brindan asistencia a na-

cionales colombianos y a su vez Colombia apoya a nacionales extranjeros en situaciones excepcionales. Por último, debe destacarse la importante colaboración de entidades del sector privado, civiles, religiosas y asociaciones de colombianos en el exterior en cuanto a brindar apoyo a los connacionales afectados por emergencias o desastres.

De esta manera, si en la fase preventiva mencionada se realiza con diversos actores un trabajo coordinado, participativo e interactivo para enfrentar conjuntamente situaciones excepcionales, incluyendo un intercambio de experiencias con actores de todos los niveles que tengan relación directa con el tema, en el momento en el que se presente una emergencia sería posible lograr esfuerzos más eficaces e integrados, pues, ya habiendo identificado y establecido confianza con los actores relevantes en Colombia y en cada circunscripción consular, es posible tomar decisiones informadas, tener un marco de trabajo claro e identificar acciones prioritarias.

Esto puede aplicarse a cualquier clase de asistencia consular, pero cobra especial importancia en situaciones excepcionales, incluyendo situaciones de salud pública, como la presentada en 2020 con el covid-19. Ante esto, es necesario recordar que no siempre es posible predecir las emergencias, pero sí deben persistentemente adelantarse estrategias de prevención y planeación para cuando estas ocurran y tener la capacidad de mitigar de forma eficiente los daños. Como se ha podido evidenciar en este artículo, esto se puede lograr de manera exitosa mediante el trabajo coordinado y el apoyo organizado, articulado y centralizado.

Acción consular en situaciones excepcionales

Particular importancia tiene dentro del Plan Consular de Asistencia en Emergencias y Desastres la acción consular, teniendo en cuenta que una de las funciones principales de los consulados es salvaguardar los derechos de sus nacionales en el exterior, especialmente los concernientes a connacionales en situación de vulnerabilidad. Por ende, los funcionarios consulares cuentan con una importante y a la vez retadora labor que implica, especialmente en situaciones excepcionales, estar disponibles 24 horas al día, 7 días a la semana. En tiempos de pandemia, por ejemplo, en muchos países han sido considerados como personal esencial, y en general su trabajo aumenta cuando ocurren emergencias, al ser el punto de contacto de los connacionales en el exterior que se han visto afectados.

La importancia de esta labor está dada por el hecho de que gran parte de los eventos también perjudican al personal consular. A modo de ilustración, en el terremoto de Ecuador en 2016, la temporada de huracanes y el terremoto de México en 2017, fue de conocimiento público que para facilitar la asistencia y evacuación de los colombianos damnificados se brindó asistencia desde múltiples consulados. Lo que no se conoce es que muchas de las oficinas consulares y las viviendas de los funcionarios fueron gravemente afectadas y muchos de ellos resultaron evacuados. De ahí la importancia de considerar al personal consular como trabajadores de primera línea, lo cual implica brindarles las herramientas, el acompañamiento y la capacitación necesaria para su labor en la atención de emergencias.

En este contexto, cada consulado debe desarrollar, gestionar y evaluar procedimientos que permitan proveer asistencia efectiva a nacionales colombianos afectados por emergencias en el exterior. Por consiguiente, se identificó la importancia de que cada misión tenga su propio Plan de Emergencias y Desastres, para lo cual se solicitó identificar aspectos que contribuyeran al fortalecimiento de la asistencia consular por medio del seguimiento de parámetros de utilidad, para determinar y afianzar la capacidad de atención y respuesta en caso de emergencia, como, por ejemplo, la información general del consulado, el análisis de riesgo de la circunscripción, la capacidad de respuesta ante emergencias y la identificación de actores relevantes.

Tener estos documentos, no como una simple formalidad sino como una parte fundamental del funcionamiento de la misión, es primordial, puesto que permiten conocer la comunidad, los riesgos, las herramientas con las que se cuenta y los aliados a los que se puede acudir y con los que se debe construir, por lo tanto, relaciones de confianza previas. De esta manera, una vez ocurra una situación excepcional, cada miembro de la misión tendrá los elementos para actuar y prestar una asistencia eficaz. Esto debe ser, además, un proceso dinámico, adaptativo y de fácil consulta, e implica la conversación constante entre los funcionarios.

Conclusiones

En suma, y tal y como lo manifiesta el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe sobre cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural,

la compleja combinación de desastres recurrentes y problemas mundiales y sus posibilidades catastróficas hace que la gestión del riesgo de crisis humanitarias sea más urgente que nunca [...]. Estamos ante una coyuntura crítica para dar forma al sistema internacional e incorporar la gestión de los riesgos en la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo en todas las divisiones institucionales y sectoriales. No se puede dejar pasar esa oportunidad (ONU 2014).

La atención a las diversas emergencias presentadas, incluyendo la pandemia del covid-19, ha dejado varios aprendizajes, entre ellos, que no es posible recurrir solamente a la respuesta en casos de situaciones excepcionales, ya que es fundamental reforzar las estrategias de prevención, preparación y la resiliencia, incluso de escenarios que no se consideran cercanos o factibles. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y sus misiones consulares, es imprescindible seguir trabajando en conseguir una mayor coordinación en cuanto a planificación y análisis conjunto de todos los posibles escenarios de emergencia, identificando los riesgos y los actores relevantes en cada circunscripción y actualizando constantemente los Planes de Emergencias y Desastres de cada misión, convirtiéndolos en mecanismos dinámicos y propios de las funciones consulares. Como sugerencia, se puede seguir el ejemplo de misiones de otros países que cada cierto tiempo realizan simulacros en los que participan no solo los funcionarios, sino también los actores locales relevantes, a fin de evaluar y, por lo tanto, mejorar sus procedimientos de emergencia.

Lo anterior podría verse incentivado, si se considera a los funcionarios consulares como trabajadores de primera línea ante la ocurrencia de situaciones excepcionales, lo cual conllevará que se les brinde capacitación en primeros auxilios psicológicos y prevención y atención de emergencias, además de acompañamiento emocional y técnico de expertos, cuando se encuentren prestando asistencia, a fin de promover el cuidado psicosocial, considerando también los factores de riesgo que influyen en la eficiencia del equipo de respuesta humanitaria.

Por otro lado, es fundamental continuar el compromiso adquirido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2016 con la creación del Plan Consular de Asistencia en Emergencias y Desastres (incluyendo mecanismos para el monitoreo, seguimiento, evaluación y retroalimentación), a partir del cual se le ha dado visibilidad al aumento de solicitudes de asistencia por situaciones excepcionales. También, y en línea con lo manifestado a lo largo de este artículo en cuanto a la cooperación intersectorial, se debe priorizar el trabajo articulado y juicioso junto a otras instituciones y organizaciones de diversos sectores en la puesta en marcha de acciones preventivas, correctivas y reductivas en condiciones de articulación y complementariedad tanto en Colombia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, como en el exterior, por medio de los Consulados de Colombia. De esta manera se podrá actuar de manera rápida y precisa en el momento de requerirlo y se tendrán establecidos contactos estratégicos en diferentes sectores, para acudir a ellos de acuerdo con la necesidad específica de asistencia con la que cuenten los connacionales.

En otro orden de ideas, es menester contar con funcionarios que se especialicen en el tema, estén en capacitación constante y continúen con la mejora de los procesos existentes, por ejemplo, al incluir los riesgos de salud pública, como las pandemias, en los diferentes instructivos, guías y procedimientos del Plan Consular de Asistencia en Emergencias y Desastres. Podría además realizarse una actividad de retroalimentación con las misiones involucradas en la atención de la emergencia, con el objetivo de realizar un proceso de evaluación participativa que permita incorporar las lecciones conjuntas en los documentos oficiales.

Por último, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe continuar participando activamente en los comités nacionales, regionales y globales para la atención de personas afectadas por emergencias, y socializar la información con sus misiones, todo lo cual contribuye positivamente al desarrollo de capacidades, la generación de instrumentos que permitan articular respuestas efectivas, la formulación de marcos integrales con estándares mínimos de protección y la puesta en marcha de mecanismos de cooperación, información y coordinación.

A través de estos aprendizajes y acciones de mejora podría garantizarse la existencia de un marco que permita la estandarización, continuidad y estabilidad de las decisiones tomadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus misiones consulares en el exterior, a favor de los intereses y las necesidades de los connacionales que se encuentren en una situación precaria o de franca indefensión o vulnerabilidad debido a situaciones de emergencias y desastres. ☺

Bibliografía

- Canton, R. 2005. Inter-agency Cooperation: How can it best enhance compliance with the law? *United Nations Asia and Far East Institute Resource Material* 99: 80-90. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No99/No99_VE_Canton_2.pdf
- De Lauri, A. 2018. *Humanitarian Diplomacy: A New Research Agenda*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Esteban, M. 2005. La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión. *Revista Española de Control Externo* 20, núm. 7: 35-60. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1217038>
- Finnigan, G. 2019. *Cause-specific mortality and natural disasters. The urgent need for change*. Victoria: Centre for Humanitarian Leadership, Deakin University.
- Kurtzer, J. 2020. "The Impact of Covid-19 on Humanitarian Crises". Humanitarian Diplomacy. <https://diplomatie-humanitaire.org/en/the-impact-of-covid-19-on-humanitarian-crisis/>
- OEA - Organización de los Estados Americanos. 2006. "Red Interamericana de Mitigación de Desastres". <http://www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/RIMD.pdf>
- OEA - Organización de los Estados Americanos. s.f. "Coordinación interagencial". http://www.oas.org/udse/cic/espanol/web_cic/home-coordinacion.htm
- unisdr - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2017. "Plan de acción regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas". <https://eird.org/pr17/plan-de-accion-regional-marco-sendai-rrd-2015-2030.pdf>
- unisdr - Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2020. "Human cost of disasters: An overview of the last 20 years 2000-2019". <https://www.undrr.org/media/48008/download>
- ONU - Organización de las Naciones Unidas. 2020. "Pese al aumento de las amenazas de origen natural en el siglo XXI, los países siguen 'sembrando las semillas de su destrucción'". <https://news.un.org/es/story/2020/10/1482242>
- ONU - Organización de las Naciones Unidas. 2014. Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo: Informe del Secretario General. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9782.pdf>
- OPS - Organización Panamericana de la Salud. 2010. *Apoyo psicosocial en emergencias y desastres: Guía para equipos de respuesta*. https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=books&alias=1087-apoyo-psicosocial-en-emergencias-y-desastres&Itemid=1179&lang=es
- Soberana Orden de Malta. s.f. "Uniando la diplomacia y la asistencia". Diplomacia Humanitaria. <https://www.orderofmalta.int/es/actividad-diplomaticas/diplomacia-humanitaria/>
- ungrd - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. s.f. "Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres". <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>
- Wahlström, M. s.f. "Antes de que ocurra el próximo desastre: Impacto humanitario del cambio climático". <https://www.un.org/es/chronicle/article/antes-de-que-ocurra-el-proximo-desastre-impacto-humanitario-del-cambio-climatico>