

# La comunicación para el cambio social: estrategia para la atención consular



Por Martín Camilo Espinosa Arias

*Politólogo y Comunicador, Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Magister en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, University for Peace-United Nations Mandated. Catedrático de Política Exterior Colombiana de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Funcionario de la Carrera Diplomática y Consular de Colombia en el rango de Primer Secretario de Relaciones Exteriores.*

**E**n el Artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 se expone que las funciones consulares incluyen proteger los intereses del Estado y sus connacionales, prestar ayuda y asistencia a sus ciudadanos, fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas y culturales, expedir pasaportes y visados y realizar actos notariales, entre otras.

En el siglo XXI los asuntos consulares han evolucionado y se han multiplicado sus funciones y sus alcances. Esto ha tenido una connotación especial en el caso

colombiano, debido a que su comunidad en el exterior está estimada en 5.500.000 personas (Cancillería de Colombia, 2020) y se considera una de las diásporas más grandes (World Population Review, 2023), lo que ha generado que tenga 121 oficinas consulares (Cancillería de Colombia, 2022), siendo uno de los Estados con mayor presencia consular a nivel mundial<sup>1</sup>.

La atención consular colombiana realiza una reinterpretación de las funciones contenidas en el artículo 5 de la Convención de Viena, toda vez que en los consulados se realizan ferias de salud y

de emprendimiento, se hacen actividades culturales y se promueve la integración de descendientes de migrantes a través de conciertos, coros infantiles o celebración de las tradiciones colombianas. En el marco de la Ley 1448 de 2011, se desarrolla un programa integral para las víctimas del conflicto armado en el exterior que incluye toma de declaraciones, acompañamiento a los casos, notificaciones y actos de reconocimiento simbólico. Igualmente, se atiende a los más de 150.000 colombianos detenidos en el exterior, que abarcan desde exjefes del narcotráfico a pescadores privados de su libertad por tráfico internacional de drogas, muchos oriundos del Cauca y de Chocó, dos de los departamentos más pobres del país.

En este contexto, Colombia tiene una naturaleza especial y la atención a sus ciudadanos en el exterior se convierte en una de sus prioridades de política internacional. Pero, ¿cómo se puede prestar una mejor atención consular?, ¿cuáles asuntos se deben tener en cuenta?, ¿cómo saber de las características de la comunidad en la circunscripción? Para todo lo anterior existen herramientas y metodologías en las ciencias sociales que podrían ser de utilidad al aplicarlas en las gestiones cotidianas y en los planes en el corto, mediano y largo plazo, lo que permitiría tener una mejor relación con la comunidad: que atienda sus necesidades, que logre identificar sus características y que le haga sentirse incluida y representada.

En este marco, este texto tiene como objetivo ilustrar la relevancia que tendría un enfoque de las ciencias

sociales, perteneciente a la disciplina de la Comunicación, para la atención de los ciudadanos colombianos en el exterior. El enfoque que se abordará será el de la comunicación para el cambio social. Para lograrlo, el artículo se divide en cinco partes: en la primera se hace una introducción, en la segunda se explica qué se entiende por comunicación para el cambio social y su metodología, en la tercera se relaciona el concepto con las herramientas que brinda Colombia para la atención a sus connacionales, en la cuarta se realizan unas recomendaciones y en la quinta se dan las conclusiones.

### **La comunicación para el cambio social**

Los estudios de la comunicación, el análisis y la aplicación de la comunicación a políticas públicas surgen principalmente en la segunda década del siglo XX cuando emerge el concepto de opinión pública y se empiezan a diseñar y a hacer análisis sobre la influencia de los medios de comunicación y de la propaganda en las decisiones que toman las personas. En ese trasfondo, entre 1930 y 1950 surge la carrera de Comunicación o de Estudios de la Comunicación en universidades de Estados Unidos y de Europa. Los análisis iniciales de la comunicación tendían a ser unidireccionales, es decir, dividían la comunicación en un esquema de emisor, mensaje y receptor. Reducían la comunicación a un flujo de información, estudiaban cómo el mensaje impactaba al individuo, cómo modificaba sus decisiones y no en qué contexto se creaba. Estaba

basado en una analogía con los sistemas telegráficos y el concepto de transmisión del mensaje (Winkin, 2005).

Simultáneamente surgieron escuelas críticas, como la Escuela de Frankfurt y la Escuela de Palo Alto, que enfocaban la comunicación como un fenómeno anclado tanto en estructuras de lenguaje como en contextos sociales y culturales específicos. Sus exponentes provenían de disciplinas como la sociología, la antropología y la medicina y veían en la comunicación un proceso plural, múltiple e interdisciplinario. En esta medida,

[...] el antropólogo Gregory Bateson y un equipo de psiquiatras intentan formular una teoría general de la comunicación apoyándose en datos en apariencia tan dispares como los diálogos entre un ventrílocuo y su marioneta, observaciones de nutrias jugando o estudios del comportamiento esquizofrénico. Ray Birdwhistell y Edward Hall son dos antropólogos con un considerable bagaje de conocimientos lingüísticos que intentan extender el dominio tradicional de la comunicación introduciendo en él la gestualidad (kinésica) y el espacio interpersonal (proxémica). Erving Goffman es un sociólogo fascinado por la manera en que los pasos en falso, los bastidores o los asilos revelan, como desgarrones, la trama del tejido social. (Winkin, 2005)

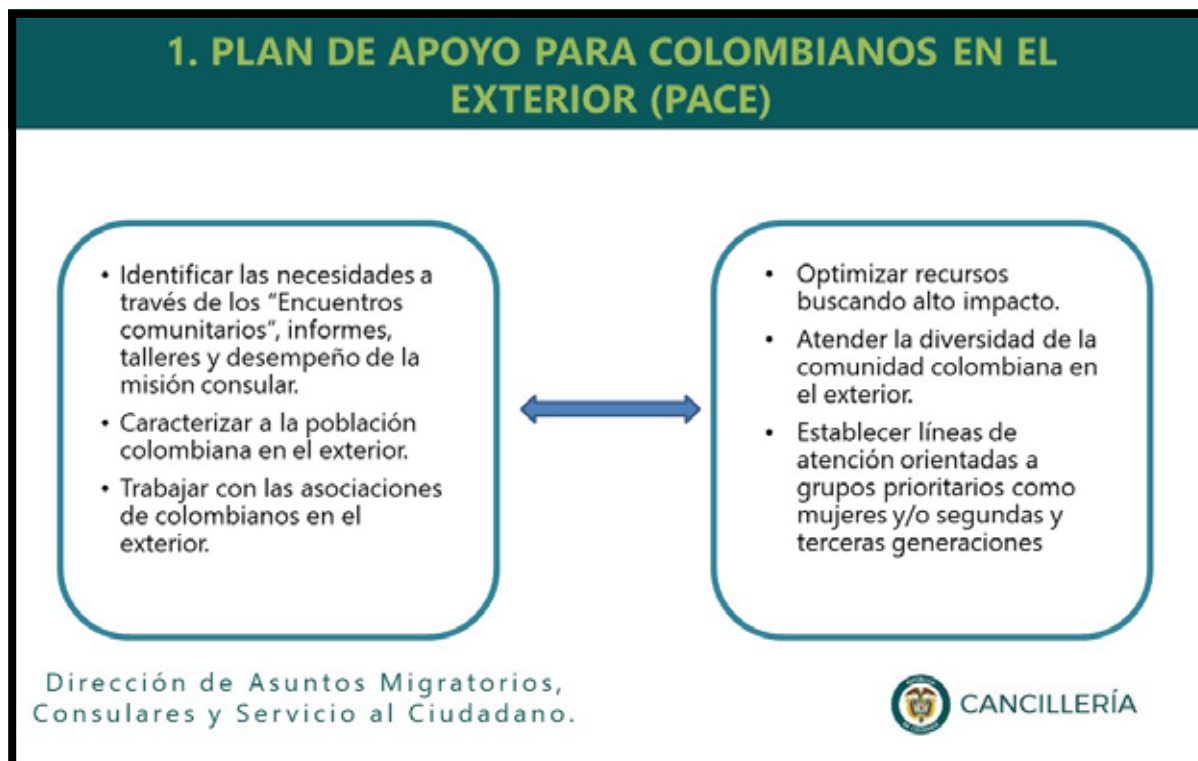
Simultáneamente, en la segunda parte del siglo XX emergen en Latinoamérica una variedad de estudios críticos sobre el desarrollo y sobre el cambio social. En Relaciones Internacionales se da origen a la

teoría de la dependencia y se dan abordajes anclados en la sociología, como la teoría de la acción participativa del colombiano Orlando Fals-Borda o la pedagogía del oprimido del brasileño Paulo Freire.

Estas escuelas hacían énfasis en las sociedades, en la necesidad de adaptar las políticas y las iniciativas de cooperación a los contextos propios de las comunidades en que se iban a implementar los proyectos. La comunicación entra a jugar un papel fundamental como mediador de los procesos y surgen conceptos como comunicación horizontal, participativa, popular o alternativa.

En este contexto, el boliviano Alfonso Gumucio propone la comunicación para el cambio social como un planteamiento que une los enfoques teóricos mencionados previamente, ya que es “un proceso de diálogo y debate basado en la participación y la acción colectiva, a través de la cual la propia gente determina lo que necesita para mejorar sus vidas. En el corazón del concepto está la convicción de que las comunidades afectadas entienden mejor su realidad que los ‘expertos’ ajenos a ella” (Gumucio y Tufte, 2008, p. 23).

Algunas de las premisas de la comunicación para el cambio social son: primero, para garantizar cambios sociales y sostenibilidad se debe lograr que las comunidades y los individuos se apropien del proceso. Segundo, se deben crear contenidos locales que correspondan a las realidades y al contexto. Tercero, se debe trascender el modelo de persuasión, transmisión y fórmulas preestablecidas para enfocarse en la negociación, la



Diapositiva, cortesía de la Dirección de Asuntos Migratorios y Consulares (2018).

participación y el debate. Cuarto, no se busca cambiar comportamientos individuales, sino contribuir a mejorar las estructuras, las políticas públicas y el contexto socioeconómico (Gumucio, 2011).

Siguiendo lo mencionado previamente, las condiciones esenciales para la comunicación para el cambio social son: que las comunidades puedan participar y empoderarse, establecer canales de comunicación horizontales, fomentar el intercambio cultural a través del diálogo, usar medios de comunicación y tecnología adecuada para la población en que se quieran desarrollar los procesos y promover el diálogo con otras experiencias similares a nivel local e internacional (Gumucio y Tufte, 2008).

No obstante, surge la pregunta de cómo se puede llevar a la realidad esta serie de

premisas y condiciones y aplicarse a casos concretos. Para lo anterior, se tomará como referencia el “Manual para la elaboración de estrategias de comunicación para el cambio social con perspectiva de género” (Pacifista! y Konrad Adenauer Stiftung, 2023) y el “Manual Diagnóstico participación de comunicación rural” (FAO, 2008)<sup>2</sup>.

En primer lugar, los dos manuales coinciden en que se deben fomentar espacios de reflexión, como talleres, charlas, reuniones o diálogos de saberes, que pueden complementarse con otras metodologías cualitativas para la recopilación de información, como etnografías o entrevistas. Algunas herramientas específicas son: la lluvia de ideas, el análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas

(DOFA), la matriz de preguntas o el mapeo de actores. Lo anterior permite crear un diagnóstico de la comunicación.

Posteriormente, se debe elaborar un plan con la comunidad sobre propuestas para resolver las situaciones o los problemas evidenciados. Las herramientas que se usan son el árbol de problemas y la matriz de prediagnóstico. Esto dará lugar a la elaboración de un plan de comunicación donde se muestre el cronograma de actividades, la elaboración de mensajes y el canal a utilizar, si es necesario un presupuesto y cómo se debe hacer seguimiento. Finalmente, se realiza la evaluación, donde se pueden usar las herramientas descritas para el diagnóstico.

### **Algunas herramientas del Estado para la atención a los colombianos en el exterior**

El fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior está incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, lo que demuestra la importancia que le da el Estado a este asunto. Algunas de las estrategias que se mencionan para lograrlo son:

- Actualizar las estadísticas y la caracterización de la población colombiana en el exterior.
- Promocionar y crear grupos comunitarios, redes o espacios de encuentro de connacionales en el exterior incluyendo a diferentes comunidades, grupos étnicos, mujeres y comunidad LGBTIQ+, para fortalecer la integración, el arte y la cultura.

- Gestionar procesos de diálogo entre los consulados y las autoridades locales, para identificar las características socioeconómicas de los colombianos y realizar actividades culturales, deportivas y educativas (DNP, 2023, pp. 202-205).

La atención a los colombianos se ha fortalecido mediante la creación de mecanismos como el programa Colombia Nos Une. En este marco, en el 2018 se creó el Plan de Apoyo para Colombianos en el Exterior (PACE) que contenía la creación de los Encuentros Consulares Comunitarios, los cuales consisten en reuniones con la comunidad residente para conocer sus necesidades, sus perfiles y sus opiniones, entre otros. Igualmente, se creó el Plan Comunidad, que busca involucrar a las personas “de forma participativa con el fin de facilitar su proceso de integración en la sociedad que los acoge” (Cancillería de Colombia, 2019, p. 280).

La Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores está dividida en once grupos internos de trabajo, incluyendo el de Asistencia a Connacionales, Colombia Nos Une, Estadísticas Consulares y Análisis de Información y Centro Integral de Atención al Ciudadano. Estos grupos se encargan de preparar las estrategias para la asistencia y el acompañamiento de la comunidad en el exterior.

Durante el 2021, se realizaron 358 Encuentros Consulares Comunitarios buscando generar un diálogo con la comunidad, aumentar su participación e

incluir sugerencias de los ciudadanos para lograr una mejor prestación de servicio (Cancillería de Colombia y su Fondo Rotatorio, 2021). Los encuentros fueron sobre temáticas como emprendimiento, salud mental, regulación migratoria o educación. Entre julio del 2021 y julio del 2022, a través del Plan Comunidad, se realizaron 114 proyectos que beneficiaron a 110.000 colombianos (Cancillería de Colombia, 2022).

Por lo tanto, se observa que la atención de los colombianos en el exterior hace parte de la estrategia internacional del Estado en los aspectos legal, normativo, institucional y discursivo. Se encuentra que existen mecanismos de participación cuyo propósito es escuchar a las personas para los planes que se realizan, como son los Encuentros Consulares Comunitarios<sup>3</sup> o el Plan Comunidad. No obstante, no está claro si hay unas herramientas, conceptos o metodologías que se lleven a cabo para desarrollarlos. En esta medida, la comunicación para el cambio social se erige como un enfoque que puede brindar herramientas para enriquecer los mecanismos existentes.

## **Recomendaciones**

---

A continuación, se dan una serie de recomendaciones basadas en conceptos tratados por Gumucio (Gumucio, 2011):

1. Estudiar el contexto y las realidades locales: idioma del lugar, clima, tiempos de desplazamiento, movilidad y transporte público, horarios de trabajo, tipos de vinculación laboral, ubicación de

la oficina consular o tamaño de la circunscripción. Todo lo anterior, para definir los horarios y los días en que se podría programar un encuentro comunitario consular, si es más conveniente hacerlo de manera presencial, híbrida o virtual. Se debe estudiar la pertinencia de realizar los encuentros fuera de la oficina consular.

2. Centrar los procesos comunitarios consulares en el empoderamiento de la comunidad para crear iniciativas que excedan el mérito individual y se puedan mantener en el tiempo. Se debe lograr que la comunidad sea agente del cambio y que las iniciativas se den de manera horizontal.
3. Incentivar la creación de redes nacionales, en países como Estados Unidos, Venezuela, Canadá, Ecuador o España, donde existen varios consulados. También se deben crear redes con gobierno, organizaciones no gubernamentales y otras comunidades de extranjeros residentes en el territorio con los que se puedan encontrar intereses afines.
4. Impulsar la creación de contenidos y/o medios de comunicación que involucren información de la comunidad para la comunidad. El consulado debe servir de catalizador para apoyar la difusión de piezas en sus canales de comunicación, como la cartelera del consulado, la página web y las redes sociales con las que cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se puede crear asimismo un espacio donde se generen medios comunitarios, ya que estos

[...] pueden apoyar el proceso de fortalecer el tejido social, devolverles el poder de las palabras a las personas y aportar en la creación del camino necesario para que dejen a un lado el miedo y construyan una comunidad en paz. [...] Son concebidos como un espacio alternativo donde se exponen temas de la esfera pública propuestos por los mismos habitantes de una región, quienes están más cerca de las cuestiones necesarias para compartir y difundir a múltiples audiencias. En estas dinámicas es necesario reconocer al otro como un interlocutor válido e invitar a la comunidad a que se apropie de su realidad y participe para transformarla. (Buitrago et al., 2016, p. 94)

Es decir, la comunicación para el cambio social trasciende una visión asistencialista y de difusión de mensajes y contribuye a crear tejido social, ciudadanía y comunidad alrededor de los consulados colombianos. Existen dificultades en su implementación por cuenta de que, se podría argumentar, no existen recursos para adelantar este tipo de iniciativas y crear medios de comunicación comunitarios. No obstante, la propuesta se ajusta a los recursos con los que cuentan las oficinas consulares: un espacio físico de encuentro (a pesar de que las salas consulares varían en su tamaño) y canales de comunicación. Las piezas que se proponen pueden variar desde notas, audios o videos.

Si el proceso de comunicación se mantiene en el tiempo, será posible lograr cada vez mayores alianzas público-privadas y las iniciativas que se propongan y necesiten un rubro vendrán respaldadas,

por ser producto de un proceso de diálogo abierto con la comunidad.

## Conclusiones

---

Colombia cuenta con una de las comunidades más grandes en el exterior y requiere ser priorizada mediante una política internacional orientada a la atención de nuestros connacionales. Este ha sido uno de los ejes de los planes nacionales de desarrollo tanto del expresidente Iván Duque como del presidente Gustavo Petro.

Se han creado diferentes mecanismos normativos e institucionales para fortalecer los lazos con la comunidad liderados por la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano y ejecutados por las 121 oficinas consulares. Existen, asimismo, programas enfocados en escuchar a la comunidad e involucrarla, como son los Encuentros Consulares Comunitarios, el Plan de Atención a los Colombianos en el Exterior (PACE) y el Plan Comunidad.

Utilizando los mecanismos que existen, se ofrecen herramientas, metodologías y recomendaciones guiadas por el modelo de comunicación para el cambio social, como un instrumento positivo para implementar, fortalecer y complementar la gestión consular. Lo anterior, porque estudia las realidades socioeconómicas y culturales donde viven los ciudadanos, fomenta los diálogos con la comunidad, permite enfocarse en las personas y crea una comunicación horizontal y de doble vía. ☺

## Notas

---

1. Según un estudio del Lowy Institute (2023), Colombia ocupa el puesto 13 entre los países con más oficinas consulares en un ranking que incluye Estados miembros de la OCDE, del G20 y de Asia.
2. En los dos manuales existen plantillas y ejemplos de cómo desarrollar cada uno de los pasos que se mencionan en esta sección.
3. Se considera importante realizar un análisis sobre la eficacia de estos mecanismos y cuáles pueden ser sus fortalezas y debilidades. Además de revisar los informes del Estado colombiano, sería relevante realizar grupos focales o entrevistas con la población para conocer su visión. Lo anterior excede los propósitos de este artículo y se espera que pueda ser abordado en un futuro en otras investigaciones.

## Referencias

---

- Buitrago Trujillo, H. A., Betancur Gómez, C. y Zuluaga Quiceno, E. (2016). Medios de comunicación para el cambio social y comunicación para el fortalecimiento del tejido social. *Comunicación*, 34, 85-97. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/comunicacion/article/view/1665>
- Cancillería de Colombia (2019). *Memorias al Congreso 2018-2019*. Bogotá: Cancillería de Colombia.
- Cancillería de Colombia (2020). *Estudio de Caracterización de los Usuarios que atiende cada uno de los Consulados de Colombia en el Exterior*. <https://acortar.link/ezmEW3>
- Cancillería de Colombia y su Fondo Rotatorio (2021). *Informe de gestión 2021*. <https://acortar.link/6q4Jae>
- Cancillería de Colombia (2022). *Memorias al Congreso 2021-2022*. <https://acortar.link/baMZx3>
- DNP - Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://acortar.link/t7DPLl>
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2008). *Manual diagnóstico participación de comunicación rural*. <https://www.fao.org/3/y5793s/y5793s.pdf>
- Gumucio Dagon, A. y Tufte, T. (2008). Raíces e importancia: introducción a la Antología de Comunicación para el Cambio Social. En *Antología de comunicación para el cambio social: lecturas históricas y contemporáneas* (pp. 16-45). Consorcio de Comunicación para el Cambio Social.
- Gumucio, A. (2011). *Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo*. *Signo y Pensamiento*, 30(58), 26-39. <https://www.redalyc.org/pdf/860/86020038002.pdf>
- Lowy Institute. (2023). *Global Diplomacy Index - 2021 Country Ranking*. Lowy Institute, 23 de junio. <https://acortar.link/j4syra>
- Pacifista! y Konrad Adenauer Stiftung (2023). *Manual para la elaboración de estrategias de comunicación para el cambio social con perspectiva de género*. <https://acortar.link/uP4Av2>
- Winkin, Y. (2005). *El telegráfo y la orquesta*. En *La nueva comunicación* (p. 19). Kairós.
- World Population Review (2023). *Immigration by Country 2023*. <https://acortar.link/aPZMTm>