

¿Cómo aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar los servicios consulares?



Por Nicolas Martínez Patiño

Segundo Secretario de la Carrera Diplomática y Consular. Actualmente, ejerce el cargo de Cónsul de Segunda en el Consulado General de Colombia en París. Ingresó a la Cancillería en 2018 y desde entonces hasta su primera alternación trabajó en la Dirección de Mecanismos de Integración y Concertación Regionales, principalmente ocupándose de la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe (Caricom). Antes de entrar a la carrera diplomática trabajó en labores de investigación en Asobancaria y en Fedesarrollo. Es politólogo y economista de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Desarrollo Económico y en Economía del Medio Ambiente de la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne.

En la tercera década del siglo XXI la globalización se ha acelerado y con ella los movimientos migratorios a lo largo y ancho del planeta. Y, a pesar de que dichos movimientos se detuvieron por algo más de año y medio, durante la pandemia de covid-19, la tendencia muestra una rápida recuperación que no excluye a nuestro país: en 2022, 4,8 millones de colombianos viajaron al exterior y 4,3 millones regresaron (Migración Colombia, 2023), lo que dejó un saldo migratorio de casi medio millón de personas¹.

Al mismo tiempo, la mayoría de los países tienen enormes presiones fiscales que les impiden aumentar los recursos asignados para cada uno de los servicios que ofrece el Estado, incluyendo la atención a sus nacionales en el exterior. Colombia se enfrenta también con este gran desafío, por lo cual el gobierno presentó una reforma tributaria que esperaba recaudar 50 billones de pesos, pero que, luego de arduas negociaciones, logró aprobar un texto que recaudará alrededor de 21,5 billones de pesos o 1,4% del PIB de 2023.

Con la necesidad de atender cada vez más colombianos viviendo en el exterior y unos recursos limitados para hacerlo, se necesita encontrar soluciones costo-eficientes que puedan atender el flujo creciente de migrantes sin aumentar proporcionalmente los recursos necesarios. De allí que los servicios consulares seguirán recibiendo inevitablemente las presiones derivadas del avance tecnológico, para abaratar costos y proveer mejores servicios.

La adopción de nuevas tecnologías ha demostrado en el pasado ayudar en estos propósitos. Por ejemplo, la implementación de Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (Sitac) hace una década fue un hito importante en la realización de documentos de identidad y trámites de la Cancillería colombiana, puesto que supuso el tránsito del papel a una plataforma digital. Esto ayudó en la organización de la información y aceleró y abarató considerablemente los procesos. De similar importancia fue la adopción del sistema de firmas digitales para las apostillas y las legalizaciones, lo que facilitó estos trámites y nos puso a la vanguardia en el procedimiento.

Sin embargo, vivimos en una era de rápidos cambios tecnológicos que necesitan una reflexión e implementación constante para mantener niveles de productividad elevados en todas las actividades. De allí la importancia de que los agentes consulares sigamos reflexionando, adaptándonos y aplicando las nuevas tecnologías en nuestro oficio y propongamos maneras para que estas herramientas puedan ser mejor aprovechadas en la oferta de

servicios consulares y en la atención a los connacionales.

Digitalización e inteligencia artificial en los servicios consulares

La aplicación de nuevas tecnologías de información ha permitido agilizar los procesos que se llevan cotidianamente en los consulados. Empero, la innovación y creación de nuevas herramientas no se ha detenido durante los últimos años, por lo que su adopción debe continuar, siempre y cuando respondan a las necesidades de los ciudadanos. Para explotar las



Aplicación Miconsulado

oportunidades de mejora, es necesario analizar la pertinencia de incorporar las nuevas tecnologías que ya han sido adoptadas por otros países en la gestión de flujos migratorios, incluyendo entre otras: 1) procesos de digitalización, 2) cadenas de bloques o blockchain, 3) bots conversacionales o chatbots, 4) inteligencia artificial y 5) modelos de predicción de los flujos migratorios (EMN, 2022).

Procesos de digitalización

Quizás entre las más urgentes necesidades está la de consolidar los procesos de digitalización de los trámites consulares a través del Sitac u otro sistema mejor. En primera instancia, esto implica que la digitalización sea permanentemente accesible y que se reduzcan al mínimo el número de fallas e intermitencias. Quizás una combinación de acciones, como una mejora o cambio definitivo del Sitac, una asistencia permanente de técnicos especializados disponibles 24/7² y una evaluación del número de fallas presentadas por mes podrían ayudar a mejorar el servicio que los consulados ofrecen globalmente a los ciudadanos.

En la misma línea de la consolidación, hay todavía procesos en los cuales se puede avanzar y que aún no están incorporados en el sistema de información de trámites consulares: la digitalización del proceso de tarjetas de identidad y la elaboración de certificados de residencia. De igual forma, es de especial relevancia llevar a cabo un proyecto conjunto entre la Cancillería y la Registraduría Nacional del Estado Civil para

volver accesible digitalmente la totalidad de los registros civiles de los archivos consulares. Esto tendría el doble beneficio de agilizar los trámites –especialmente cuando estos dependen de los documentos almacenados en los archivos– y protegerlos de los riesgos asociados, como destrucción por incendios, inundaciones, etc., aunque, por supuesto, ello requiere una inversión significativa en recursos financieros y humanos.

Finalmente, un procedimiento digital ampliamente utilizado en otros países y que no ha sido incorporado en Colombia es la toma de huellas decadaactilares mediante escáneres digitales para identificar plenamente a los migrantes extranjeros y reducir así los riesgos de seguridad. Este proceso ayudaría a evitar fraudes no solo en las solicitudes de visa, sino en los trámites que cualquier extranjero desee hacer ante autoridades colombianas.

Cadenas de bloques

Pasando a la segunda tecnología, las cadenas de bloques (blockchain) se podrían usar principalmente para combatir el fraude documental, ya que sigue el mismo principio que las firmas y sellos de las cadenas de apostilla y legalización: son estructuras o documentos que “guardan” las pruebas de transacciones públicas en varias bases de datos (EMN, 2022). En el caso de las cadenas de apostilla y legalizaciones, los registros son las firmas auténticas de los funcionarios públicos o agentes consulares en ejercicio de sus funciones que se contrastan con las bases

de datos que contienen la información de las personas autorizadas a usar esas firmas.

Si bien este proceso se ha implementado parcialmente con la verificación en línea de documentos tramitados a través de la página de la Cancillería, una adopción completa del blockchain podría agilizar los tiempos para validar las apostillas y legalizaciones. Esto dependerá de la masificación de la tecnología en las demás entidades públicas y privadas interesadas, como ministerios y notarias; sin embargo, con su experiencia en firma digital, la Cancillería podría liderar el proceso. Así mismo, esta tecnología también puede aprovecharse para la verificación en la expedición de copias auténticas de los registros civiles y para combatir el fraude documental en las solicitudes de visas.

Bots conversacionales

La utilidad de los bots conversacionales (chatbots) en el servicio consular radica en que pueden atender una parte importante de la demanda de requerimientos que llegan en forma de preguntas frecuentes a los correos electrónicos oficiales. La atención rápida y sistematizada por medio de estas aplicaciones a las consultas más sencillas permite que los requerimientos más complejos puedan ser canalizados a los agentes consulares y, además, que pueda dedicarse más tiempo a ellos. Estas herramientas se han venido implementando desde hace varios años en las empresas, con algunos bots mejor diseñados que otros. Sin embargo, la popularización reciente de ChatGTP

ha demostrado que estas tecnologías son cada vez más precisas y pueden ser capaces de dar respuestas elaboradas con la complejidad de los matices del lenguaje humano.

Es preciso anotar que la Cancillería ya cuenta con un chatbot, aunque es menos sofisticado que ChatGTP y no se encuentra accesible claramente en la página de todos los consulados. De igual forma, tampoco está “entrenado” para responder preguntas que solamente pueden responderlos consulados de acuerdo con las particularidades de sus circunscripciones, sino solamente a preguntas muy generales sobre los requisitos de los trámites, cuya obtención puede variar según el Estado que recibe, como sucede, por ejemplo, con las apostillas o las actas auténticas de nacimiento.

Inteligencia artificial

Esta tecnología se refiere a sistemas de información que reflejan comportamientos inteligentes mediante el análisis de su ambiente y toman decisiones con cierto grado de autonomía con el fin de alcanzar determinados objetivos (EMN, 2022). Muchos de los países desarrollados con mayor recepción de migrantes, como Estados Unidos, Australia y Japón, y varios miembros de la Unión Europea han incorporado sistemas de inteligencia artificial en los procesos administrativos asociados al ciclo migratorio (Beduschi y McAuliffe, 2021), por ejemplo, para facilitar el procesamiento de solicitudes en ciertas etapas del visado, como en la recepción,

evaluación y aprobación e incluso en la revisión de las solicitudes de asilo.

Varios de estos sistemas utilizan incluso herramientas de aprendizaje automático (machine learning) para procesar aplicaciones rutinarias, filtrando las solicitudes más complejas y con posibles riesgos. Estas últimas son enviadas a funcionarios humanos que pueden evaluar y tomar decisiones más precisas. Y si bien Colombia no recibe la misma cantidad de solicitudes de visa, este tipo de sistemas podría empezar a probarse en los consulados que estacionalmente reciban grandes volúmenes de solicitudes de visado con bajos riesgos e irse adaptando según el funcionamiento y las necesidades. Adicionalmente, el uso de estas herramientas podría facilitar la evaluación y expedición de permisos especiales de permanencia y cédulas de extranjería, entre otros documentos de los migrantes residentes en Colombia.

Modelos de predicción de flujos migratorios: datos migratorios y TIC

Las tecnologías de información y la comunicación (TIC) que se han desarrollado durante las últimas tres décadas están basadas en la creación, recopilación y gestión de datos. El Sitac ha logrado hacer esta labor de manera destacable con los trámites que se hacen en los consulados, lo que ha facilitado la verificación de información, y ha agilizado la gestión y producción de documentos, certificados y servicios notariales. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con los

datos sobre el número de colombianos que viven en el exterior, que, según las cifras del Registro Consular, superaron la barrera de los 1,2 millones, pero que se calcularon en más 4,7 millones en 2013 (Cancillería de Colombia, 2013).

Es importante notar que la adopción de tecnologías de inteligencia artificial depende de la producción y gestión de los datos y de las capacidades digitales. De allí que la elaboración y el perfeccionamiento de datos sobre la diáspora sea de especial importancia, puesto que permiten construir modelos de predicción de flujos migratorios (OIM, 2021). En el contexto del servicio consular esto contribuirá a proyectar el número de colombianos que se desplazan hacia las distintas circunscripciones consulares, los connacionales con visitas de corta y larga estancia y los residentes permanentes. De esta forma se podría anticipar la demanda de los distintos trámites y servicios e incluso evaluar necesidades de personal en las oficinas existentes y la posible apertura de nuevas oficinas consulares.

Parte de los datos útiles para la estimación de los colombianos que están viviendo en el exterior ya la producen algunas entidades; por ejemplo, los movimientos migratorios cuya fuente son los puestos de control de Migración Colombia. Sin embargo, hace falta crear sistemas que hagan operativa internamente la información creada por las distintas fuentes, de tal forma que pueda ser utilizada por todos los actores del sistema migratorio. Por ejemplo, sería útil que los consulados puedan consultar en tiempo

real cuántos colombianos están viajando a su circunscripción, cuál es el propósito declarado del viaje y cuántos regresan, información producida diariamente por Migración Colombia. Con estos datos, además, se podrían calcular variables más difíciles de recopilar en fuentes primarias, como el número de colombianos que viajan entre circunscripciones.

Comunicación y nuevas tecnologías

La innovación tecnológica también ha afectado la manera en que se intercambian las comunicaciones. Los nuevos dispositivos como celulares inteligentes y tabletas y las aplicaciones que se utilizan en ellos, como redes sociales, cambiaron radicalmente los comportamientos comunicativos y la manera como las personas buscan y acceden a la información (Melissen, 2020), incluyendo aquella relacionada con los procesos migratorios y los trámites consulares. Esta nueva condición tecnológica, sumada a la experiencia particular que atraviesan los migrantes, que los aleja de la cotidianidad y los hábitos sociales particulares de los países de origen, puede convertirse en una importante barrera que impide a los consulados alcanzar a su audiencia más importante: los connacionales que viven en el país receptor.

Para superar esta barrera, los servicios consulares deben adaptarse a estas nuevas maneras de llevar a cabo la comunicación utilizando las mismas herramientas tecnológicas con las que los ciudadanos se informan. Esperar a que los migrantes

simplemente busquen la información de forma tradicional, en las páginas de internet o fijadas en los carteles de las oficinas, puede simplemente deteriorar la relación entre los ciudadanos y el gobierno, impedir el acceso a herramientas de protección y, en consecuencia, aumentar el riesgo de que las personas queden desprotegidas. Los servicios consulares deberían buscar activamente a los ciudadanos en las redes sociales populares en cada circunscripción, en vez de esperar a que busquen por sí mismos los servicios consulares (Melissen, 2020). Así se asegura que la información sobre la cual quieren impactar llegue efectivamente a sus destinatarios.

Aparte de la apertura de cuentas en redes sociales populares, el desarrollo de aplicaciones móviles resulta de bastante utilidad precisamente para dar información de manera fácil y rápida a aquellos ciudadanos que privilegian las aplicaciones móviles. La app Mi Consulado fue una iniciativa creada en marzo del 2019 que avanzó en ese sentido. Sin embargo, actualmente no está muy bien calificada por los usuarios y ha caído en el desuso (apenas 10.000 descargas y 101 opiniones) debido a la falta de actualizaciones (última hecha el 20 noviembre del 2020) y de versatilidad y a la limitada información que ofrece.

Consideraciones y riesgos en la adopción de las nuevas tecnologías

En primer lugar, la principal premisa para la adopción y la adaptación de nuevas tecnologías en la provisión de servicios

consulares debe ser que el ciudadano sea el principal beneficiario. Esto implica reconocer, por ejemplo, que hay poblaciones vulnerables con dificultades de acceso. Esto es especialmente cierto para segmentos de la población que tienen brechas tecnológicas y están menos familiarizados con estas herramientas, a quienes siempre se deben ofrecer alternativas de acceso físico o por medios tradicionales.

En ese mismo sentido, la adopción de las nuevas tecnologías debe realizarse alejada de todo fetichismo y determinismo tecnológico, puesto que cualquier decisión puede tener consecuencias, desde la manera como se atiende a los connacionales hasta cómo se gestionan las emergencias consulares (Melissen, 2020). Las peores consecuencias pueden ser, por ejemplo, que se amplifiquen sesgos humanos y se generen discriminaciones a la hora de evaluar visas o permisos de estadía (Beduschi y McAuliffe, 2021).

De ahí que sea importante reconocer que estas tecnologías son imperfectas y necesitan ser actualizadas permanentemente y ajustadas a lo largo del tiempo. Particularmente, han de ser diseñadas para que se remueva cualquier tipo de discriminación y se incluyan protocolos de verificación controlados por humanos. De igual forma, es necesario entender que, como cualquier otro bien, las nuevas tecnologías deben incluir planes que las hagan sostenibles funcional y económicamente en el tiempo o, si no, caerán en el desuso y causarán desperdicio de recursos.



Aplicación Miconsulado

En tercer lugar, la implementación de nuevas tecnologías debe asegurar su objetivo inicial: optimizar los recursos económicos y humanos y reducir la carga laboral que comportan las tareas repetitivas y monótonas. Si las nuevas herramientas tecnológicas añaden cargas laborales adicionales, en vez de alivianarlas, es necesario rediseñarlas. Un ejemplo de ello es el módulo de asistencia del Sitac, que obliga a rescribir e informar las gestiones, en lugar de que el sistema simplemente guarde una copia de las gestiones (por ejemplo, manteniendo

copias de los mensajes que se envían a las partes interesadas). Algo similar ocurre con los otros módulos, como el de visas, que agregan más cargas laborales cuando el Sitac presenta fallas.

Finalmente, los desarrollos tecnológicos deben asegurar un estándar de calidad en su funcionamiento y en las respuestas que dan a los usuarios. La adopción de nuevas tecnologías sin tomar en cuenta esta variable puede causar frustración en la experiencia. Por ejemplo, el módulo central diseñado para agendar las citas que actualmente siguen utilizando muchos consulados es bastante engorroso para el usuario y causa muchas frustraciones. Para este caso en particular, el uso de Booking resultó ser de mucha utilidad para muchos consulados que empezaron a adoptarlo autónomamente, porque es mucho más flexible y permite gestionar la demanda en el corto plazo, lo que reduce los tiempos de espera.

Conclusiones

Las nuevas tecnologías son necesarias y útiles para mejorar los procesos y los servicios que se prestan en los consulados, ayudan a automatizar las tareas repetitivas y rutinarias y liberan tiempo para que los funcionarios consulares puedan dedicarse más a fondo a otras labores. En ese sentido, el cambio tecnológico no debe percibirse como un peligro, sino como una oportunidad para que el oficio consular pueda profundizarse en aquellas labores en las que se necesita el contacto humano cálido y directo, así como en las que la

inteligencia artificial y la digitalización no pueden reemplazar a las personas, como:

- La interlocución con autoridades locales, con otras autoridades consulares y con asociaciones y organizaciones de la comunidad colombiana.
- La asistencia consular y protección en caso de emergencias y las visitas a los detenidos.
- Los programas y actividades de Colombia Nos Une que refuerzan el arraigo y el sentido de pertenencia a Colombia.
- El diseño de estrategias de comunicación para alcanzar al conjunto de colombianos que viven en las diferentes circunscripciones consulares.
- La atención empática a las personas que realizan sus trámites en el consulado.

Colombia tradicionalmente ha sido uno de los pioneros en América Latina y en el mundo en promover la adopción de nuevas tecnologías, con aplicaciones como el Sitac, el uso de firmas digitales en apostilla y legalizaciones, los bots conversacionales (chatbots) y la aplicación Mi Consulado. No obstante, es importante continuar esta reflexión para que nuestro país pueda seguir a la vanguardia de la atención consular. Se deben actualizar urgentemente las herramientas con las que ya contamos (digitalización, aplicaciones) e incorporar aquellas que todavía no tenemos: cadenas de bloques (blockchain), inteligencia artificial y bots conversacionales más avanzados. Ahora

bien, estas tecnologías no son infalibles y, en un mundo lleno de riesgos tecnológicos, pueden incluso presentar fallas, por lo que se debe contar con protocolos de atención directa, que se usen excepcionalmente o para casos precisos, de tal forma que la atención no dependa necesariamente de la disponibilidad de la tecnología.

Quizás una manera efectiva de dar un salto tecnológico decisivo en las labores de los consulados sea incorporar de manera permanente una dependencia que se encargue exclusivamente de

diseñar estrategias para adoptar y adaptar herramientas producto de la innovación tecnológica y asesorar en el tema a los consulados y distintas dependencias. Esta oficina podría ser independiente de aquella encargada de solucionar los problemas tecnológicos cotidianos, cuya labor ya hace la Mesa de Ayuda. Su ventaja, además, sería que pertenecería completamente a la Cancillería y no estaría atada a las compañías con las que se tienen contratos en la materia. 🌐

Notas

1. Según las cifras de Migración Colombia actualizadas al 17 de marzo del 2023. Exactamente 4.881.352 viajaron al exterior, 4.382.711 regresaron, dejando así un saldo migratorio de 498.641
2. Teniendo en cuentas las diferencias horarias, las jornadas especiales de fines de semana, y los consulados móviles.

Referencias

- Beduschi, A. y McAuliffe, M. (2021). Artificial intelligence, migration and mobility: implications for policy and practice. En M. McAuliffe y A. Triandafyllidou (eds.), *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (IOM).
- Cancillería de Colombia (2013). Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior. [Resumen ejecutivo] Proyecto de Inversión 2013, Cancillería.
- Cancillería de Colombia, Ministerio de Relaciones (2023). Colombianos registrados en el exterior. Datos Abiertos, Estadísticas Nacionales. Actualizado 1 de julio de 2023. Consultado: 9 de abril de 2023. <https://www.datos.gov.co/Estadísticas-Nacionales/Colombianos-registrados-en-el-exterior/y399-rzwf>
- EMN - European Migration Network (2022). The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management. [Informe] EMN-OECD. <https://acortar.link/7jnZJs>
- Melissen J. (2020). Consular diplomacy's first challenge: Communicating assistance to nationals abroad. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 7, 217-228. <https://doi.org/10.1002/app5.298>
- Migración Colombia (2023). Flujos migratorios 2023. Tableau Public. Consultado: 9 de abril de 2023. <https://public.tableau.com/profile/migraci.n.colombia#!/>