



Foto AP

MIGRACIÓN Y CORRUPCIÓN

Análisis de riesgos de corrupción en el desplazamiento forzado de venezolanos hacia Colombia y Perú

YONAIDE SÁNCHEZ FERRER
Coordinadora Capítulo Lara

NOVIEMBRE, 2019



Unión Europea





Transparencia por Colombia

Andrés Hernández

Director Ejecutivo

Claire Launay Gama

Directora de Movilización e Incidencia

Margarita Granado Castellanos

Líder de Control Social

Laura Forero

Practicante

Estefanía Ferro

Asistente



Proética

Samuel Rotta

Director Ejecutivo | Editor

Gabriel Arriarán

Investigador



Transparencia Venezuela

Mercedes De Freitas

Directora Ejecutiva

Yonaide Sánchez

Coordinadora Regional, estado Lara

Mauricio Pernía

Coordinador Regional, estado Táchira

Maruja Dagnino

Edición

María Alejandra Domínguez

Diseño

“Lo ocurrido en Venezuela luego de veinte años de existenciadel llamado Socialismo del Siglo XXI, no es el resultado de mal gobierno más. Ni es una crisis económica capitalista clásica... Lo que ocurrió en Venezuela es un apocalipsis en el sentido bíblico del término”

Tulio Hernández

Metropolitan Club de Bogotá
09 de octubre de 2019

INDICE GENERAL

1	Introducción.....	5
2	Tres fronteras, una misma tragedia.....	8
2.1	La frontera Colombia – Venezuela	
	a) La oferta de atención a desplazados internos	
	b) Factores que afectan la crisis migratoria en la frontera colombo venezolana	
2.2	La frontera Colombia –Ecuador	
	a) La oferta de atención	
	b) Factores que afectan la crisis migratoria en la frontera colombo ecuatoriana	
2.3	La frontera Perú – Ecuador	
	a) La oferta de atención	
	b) Factores que afectan la crisis migratoria en la frontera peruano ecuatoriana	
3	Análisis de capacidades institucionales.....	16
3.1	Acceso a la Información Pública	
3.2	Dimensión Institucional	
3.3	Controles y contrapesos	
3.4	La denuncia. La invitada que nunca llega.	
3.5	Las zonas de riesgo	
	a) Riesgos específicos para el caso de Colombia	
	b) Riesgos específicos para el caso de Perú	
	c) La presencia del crimen organizado y la corrupción en la frontera colombo venezolana	
4	Recomendaciones.....	31
5	Metodología.....	41
	ANEXOS.....	43
	Migración, corrupción y factores de riesgo. Revisión Hemerográfica	
	Selección de entrevistas	

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	5
Distribución porcentual de la migración venezolana en América y España	
Gráfico N° 2	6
Migrantes venezolanos según porcentaje de población del país receptor	
Gráfico N° 3	20
Efectos de la falta de AIP sobre los migrantes	

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1	19
Percepción sobre AIP respecto a migrantes según tipo de actor	
Tabla N° 2	27
Instancias disponibles para quejas y denuncias	
Tabla N° 3	28
Procesos riesgosos para aparición de hechos de corrupción	
Tabla N° 4	42
Distribución de instrumentos aplicados, según país y tipo de actor	
Tabla N° 5	42
Revisión hemerográfica por país y alcance del medio	

INDICE DE FIGURAS

Figura N° 1	9
Puentes en la frontera colombo - venezolana	
Figura N° 2	11
Frontera Colombia – Ecuador	
Figura N° 3	14
Frontera Perú – Ecuador	
Figura N° 4	16
Componentes del análisis de capacidades institucionales	
Figura N° 5	23
Naturaleza del proceso de articulación	

1

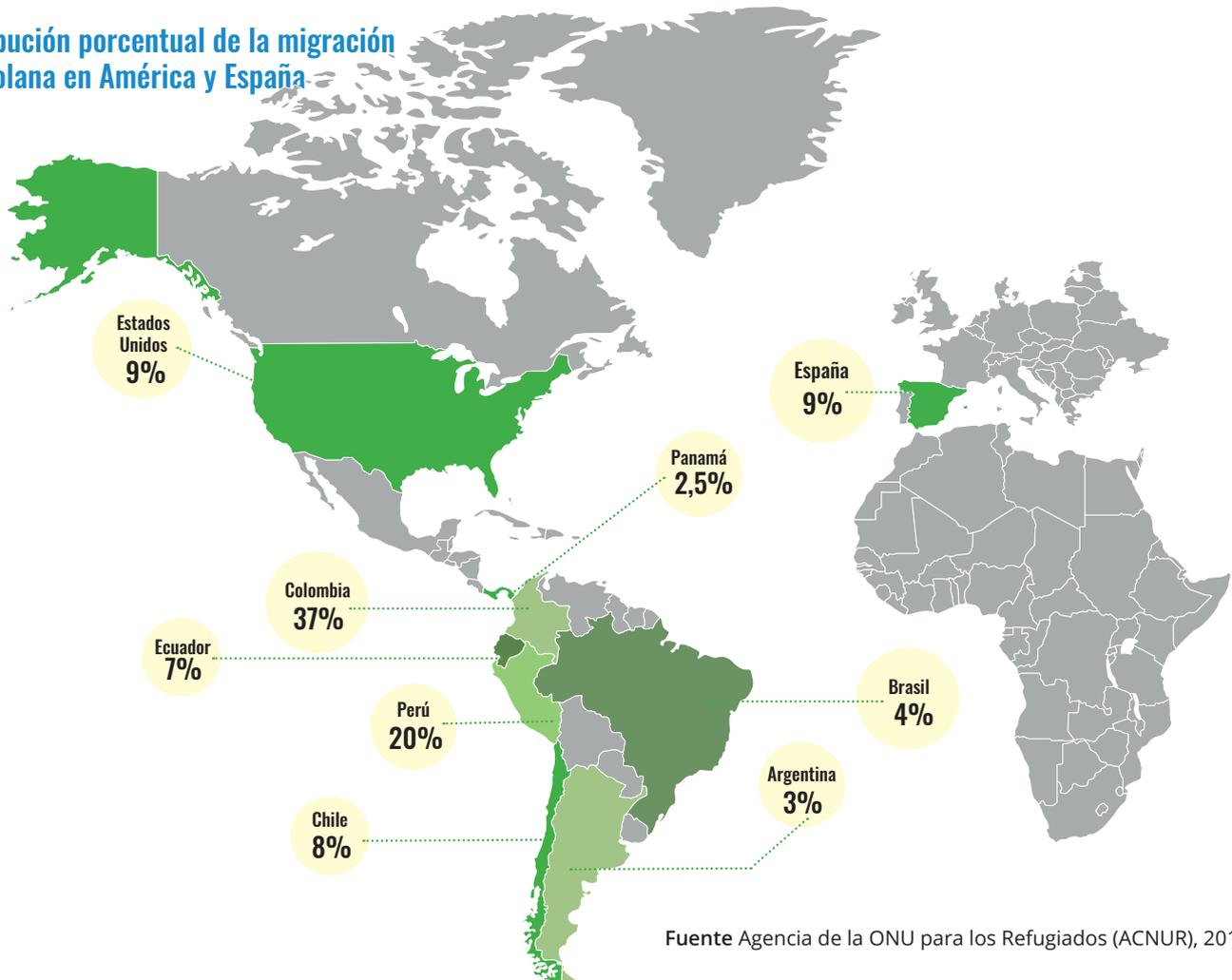
INTRODUCCIÓN

Una de las expresiones más visibles para el mundo de la actual crisis venezolana es la inmensa migración que comenzó a ser evidente en 2015 primero en USA, Panamá, España, Portugal, Italia y luego en todos los países de América Latina. Las cifras –aunque distintas según las fuentes– son abrumadoras y dan cuenta de una de las crisis migratorias más extendidas y sostenidas del continente.

Según ACNUR, 4.3 millones de venezolanos emigraron desde 2015 hasta mayo de 2019¹. Colombia es el país que ha recibido un porcentaje mayor de migrantes, ubicado en 37%, seguido de Perú, Chile y Ecuador. El peso de la población migrante ya se refleja en porcentajes respecto a la población de los países receptores, lo cual es un indicador de la importancia de expresar estadísticamente una realidad incontestable. Así lo indican los siguientes gráficos:

GRÁFICO 1

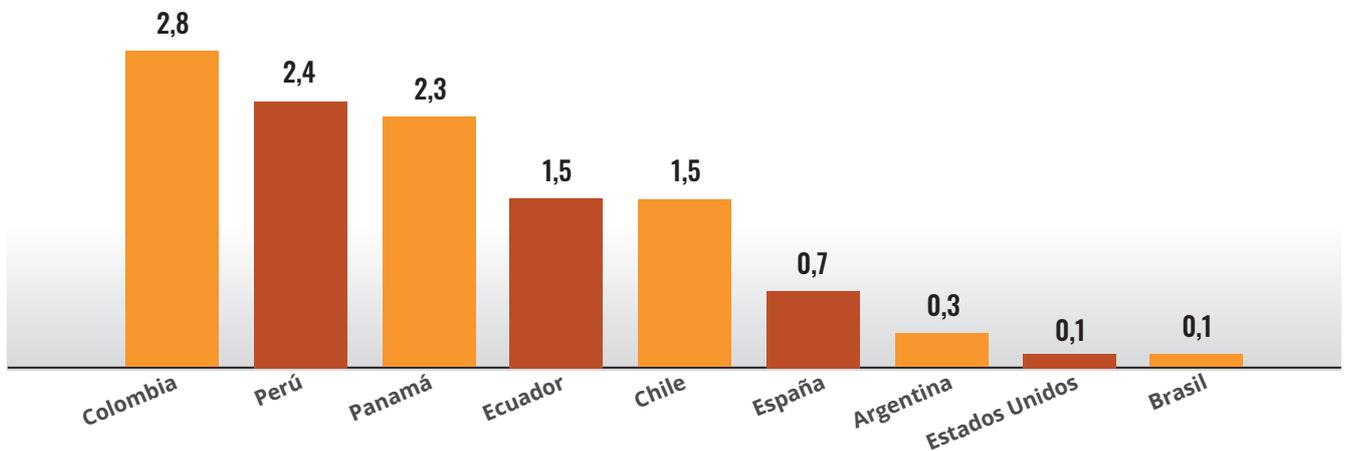
Distribución porcentual de la migración venezolana en América y España



Fuente Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), 2019

GRÁFICO 2

Migrantes venezolanos según porcentaje de población del país receptor



Fuente Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), 2019

El flujo migratorio parece no detenerse. Según la Organización de Estados Americanos (OEA), el número de migrantes venezolanos podría llegar a 5.7 millones de personas para finales de 2019 y elevarse a entre 7.5 y 8.2 millones hacia finales del año 2020². Las causas que originan este fenómeno no solamente están intactas, sino que se han agravado. “Violaciones de los derechos a la alimentación y la salud son los factores principales de la migración. (...) Otros factores son la violencia y la inseguridad, el colapso de los servicios básicos y el deterioro del sistema de educación. En el caso de las mujeres, se añaden la falta de acceso a atención de salud prenatal y postnatal, y la insuficiencia de mecanismos de protección frente a la violencia doméstica. La persecución por motivos políticos también está obligando a muchos venezolanos y muchas venezolanas a solicitar asilo”.³

Esta realidad requiere ser estudiada con el fin de determinar los riesgos de corrupción que afectan tanto a la población migrante como a los países receptores, la forma como

los países están respondiendo ante una demanda creciente de carácter legal, asistencial y humanitario, las fortalezas de las cuales se dispone, las dinámicas o capacidades que es necesario ampliar para lograr unos equilibrios razonables entre la atención regular a la población nativa y la presión de los migrantes —cuya característica fundamental es la vulnerabilidad que produce el desplazamiento por la carencia de las más elementales condiciones de vida que sostienen la dignidad humana.

Este informe es el resultado de un primer esfuerzo multipaís, realizado por las organizaciones Transparencia por Colombia, Proética y Transparencia Venezuela, capítulos nacionales de Transparencia Internacional en Colombia, Perú y Venezuela respectivamente, impulsadas por la necesidad de comprender los riesgos de corrupción y las dinámicas institucionales en torno al proceso masivo de inmigración de ciudadanos venezolanos hacia distintos países sudamericanos, particularmente

2 OEA (2019). Informe sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la Región. 49 Asamblea General. Medellín. En: <https://www.elpais.cr/2019/06/28/oea-advierde-que-inmigrantes-venezolanos-podrian-llegar-a-8-millones-en-2020/>

3 Naciones Unidas (2019). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Cap. V. Aparte B. Literal 70-

Colombia y Perú, y generar propuestas de cambio que favorezcan el manejo cada vez más adecuado de tan compleja realidad.

A partir de este esfuerzo, Transparencia Venezuela elaboró un reprocesamiento de la información, recogiendo los planteamientos centrales de cada país respecto a características de las zonas fronterizas estudiadas, la oferta de atención, los factores que afectan la crisis migratoria, el arqueo de capacidades institucionales, comparando capacidades respecto al acceso a la información pública, fortalezas y debilidades institucionales, los controles y contrapesos existentes; y la identificación de zonas de riesgo. De este análisis se deriva un conjunto de recomendaciones asociadas a los riesgos identificados.

2

TRES FRONTERAS, UNA MISMA TRAGEDIA

Son miles los kilómetros que los venezolanos que emigraron han recorrido con la esperanza de una vida mejor para ellos y sus familias. Emprenden la ruta muchas veces sin un destino claro, sin un proyecto definido, animados por otros que se fueron antes o empujados por el hambre, por la falta de medicinas y tratamientos, por la inseguridad, la violencia, la persecución política o el hastío y la desesperanza. Se van con la idea de quedarse, o imaginando un reencuentro familiar pronto, lejos de la tierra que nunca habían pensado dejar. Se van y cada día esperan la llamada, el mensaje, la noticia del cambio, el “se fueron”, “ya no están”, “lo logramos”, “¿cuándo te vienes?”. Es la realidad que viven los migrantes venezolanos.

En esta sección se presentan las características de las zonas y puestos migratorios estudiados, las rutas de la migración y una síntesis de la oferta de atención.

2.1

La frontera Colombia – Venezuela

Hay 2.200 kilómetros lineales de frontera terrestre y similar extensión de frontera marítima entre Colombia y Venezuela.

Entre el Táchira y el Norte de Santander existen cuatro puentes llamados los “puentes de la frontera” —no son los únicos pasos, pero son los más conocidos y utilizados, razón por la cual se abordaron en el trabajo de campo. Ubicado entre las poblaciones

fronterizas de Táchira y el Norte de Santander, Puente Unión estaba disponible para el paso peatonal, hasta que lo cerraron desde marzo de 2019. Con 210 metros de largo, el Puente Francisco de Paula Santander interconecta a las ciudades de Cúcuta en el departamento del Norte de Santander (Colombia) y Ureña (Venezuela, estado Táchira); el Puente Tienditas, vehicular y peatonal, de 280 metros de longitud y 40 metros de ancho, conecta al estado Táchira con el departamento Norte de Santander; se ubica a poco más de 10 kilómetros al norte del Puente Internacional Simón Bolívar, y desde febrero de 2019 se le conoce como “Puente de la Unidad”.

Este puente es la principal vía de comunicación entre Venezuela y Colombia; cubre 315 metros, que se levantan sobre el río Táchira, e interconecta a las ciudades colombianas de San José de Cúcuta y La Parada, Villa del Rosario en el Norte de Santander, con las ciudades venezolanas de San Antonio y San Cristóbal, estado Táchira. Entre 10.000 y 20.000 personas aproximadamente transitan diariamente estos caminos, principal ruta para huir de la situación de privación que les aqueja en Venezuela.



El siguiente mapa muestra la ubicación geográfica de los puentes fronterizos:

FIGURA 1

Puentes en la frontera colombo - venezolana



La situación de vulnerabilidad que caracteriza al migrante venezolano condiciona también la forma como llega al país receptor.

“Las violaciones de los derechos económicos y sociales que impulsan la migración también afectan a las condiciones en las que estos ciudadanos emprenden este viaje, la mayoría de las veces sin regreso, la manera como se desplazan y las situaciones de vulnerabilidad que afrontan durante la migración. Estos “caminantes” recorren trayectos físicamente extenuantes, en el curso de los cuales se ven expuestos a condiciones climáticas hostiles, falta de refugios en buenas condiciones, de alimentos, de agua potable y saneamiento. También son objeto de robos a mano armada y de otros abusos⁴”

4 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, julio 2019. Cap. V. Aparte B. Literal 71.

a) La oferta de atención a desplazados internos

En Venezuela no existe ningún tipo de atención a quienes se desplazan por el territorio nacional hacia la frontera colombo venezolana. Partiendo del no reconocimiento de la magnitud de este problema por parte del régimen de Nicolás Maduro, las instituciones venezolanas no incluyen entre sus capacidades dispositivos o mecanismos orientados a brindar información, atención o soporte de algún tipo a esta población, que generalmente viaja en condiciones sumamente precarias. Las entrevistas realizadas para este reporte reflejan que el primer obstáculo que encuentran estos ciudadanos son los puestos migratorios venezolanos. En cierta forma puede afirmarse que el drama de la frontera penetra incluso a zonas no fronterizas, puesto que los “viajeros” son víctimas de abuso, extorsión, soborno, desde que comienzan su recorrido, aunque lo hagan desde sitios lejanos a la frontera. No hay nada en Venezuela para estos venezolanos.

Con respecto a otro tipo de ofertas de atención, en el momento en que el migrante venezolano cruza la frontera, particularmente por el Puente Simón Bolívar, puede dirigirse a un Centro de Atención Especial Inmediata en el que reciben apoyo de organizaciones como la Cruz Roja, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados, cada una de ellas tiene fines distintos. El Consejo Noruego atiende niños durante 4 a 6 horas mientras los padres cruzan la frontera para hacer trámites u otras diligencias. La Cruz Roja brinda servicio de vacunación infantil y medicina general; ACNUR y la OIM comparten una carpa, en la cual atienden a personas que manifiestan estar en condición de riesgo por razones políticas, económicas, de salud u otras razones que consideran afectan su integridad o vida en una cifra que durante el año 2019 lleva 9.000 trámites iniciados⁵.

Si el migrante no tiene otra ciudad por destino, sino que espera quedarse en La Parada o en Cúcuta, a unos 10 minutos de este punto de atención están dispuestos dos lugares: el Centro de Atención a los Migrantes, en el cual trabajan la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, la OIM y ACNUR. Frente a este centro se ubica el Hogar de Alimentación “La Divina Providencia”, un esfuerzo de la Diócesis de Cúcuta con colaboración inmediata de la Unión Europea y la USAID, en el cual se alimenta diariamente alrededor de 4.000 personas con desayunos y almuerzos, sin pernocta, bajo un esquema de comedor humanitario.

Fundaredes es otra de las organizaciones que brindan asistencia a través de visitas en refugios y atención a víctimas de grupos armados irregulares, con una cobertura de alrededor de 20 casos mensuales. Disponen también de un observatorio en los estados Zulia, Apure, Táchira, Bolívar y Amazonas.

b) Factores que afectan la crisis migratoria en la frontera colombo venezolana

Algunos factores que afectan la crisis son los siguientes:

- Migrantes sin documentos o con documentación insuficiente. Esto dificulta al país receptor la captura de estadísticas y la adecuada marcha de los procesos de regularización
- Falta de información por parte de Venezuela acerca de condición de los migrantes: flujo temporal (ida y vuelta) o desplazamiento permanente hacia Colombia. Venezuela no registra ni ofrece información acerca de las distintas modalidades que presenta el flujo de personas que cruzan la frontera.
- Presencia de grupos criminales armados. Esta realidad ha sido documentada por Transparencia Venezuela en estudios

específicos, y aunque no ha sido objeto del presente estudio, su relevancia obliga al menos a mencionarla.

- Falta de reconocimiento por Venezuela respecto a la dimensión masiva y compleja del flujo migratorio.
- Falta de disposición de las autoridades venezolanas para desarrollar estrategias conjuntas con Colombia, para el tratamiento adecuado fenómeno migratorio. Mecanismos como mesas conjuntas de trabajo o vínculos entre cancillerías han sido suspendidos y no sustituidos por ningún otro mecanismo.

2.2

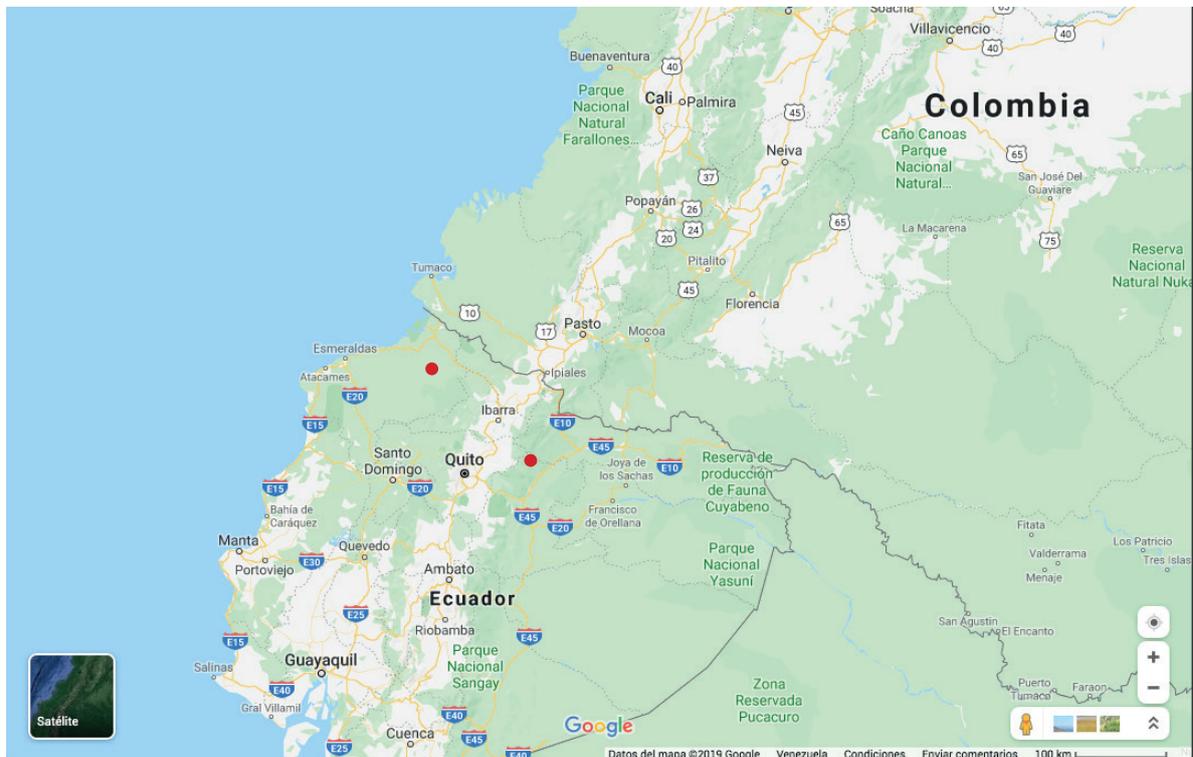
La frontera Colombia - Ecuador

En Colombia, la frontera con Ecuador, después de la de Venezuela, es la segunda más activa en términos de movilidad humana y relaciones comerciales binacionales; en ella el departamento de Nariño tiene una extensión de 294 kilómetros, y se divide en tres regiones: la andina, la llanura de pacífico andina y la vertiente amazónica. “Las condiciones de aislamiento geográfico, salida al mar y frontera han favorecido la presencia de economías ilegales, entre ellas el narcotráfico, razón por la que grupos armados se han disputado históricamente este territorio, incluso luego de la firma de los acuerdos de paz con la guerrilla FARC en el año 2016”.⁶

El siguiente mapa muestra gráficamente la frontera:

FIGURA 2

Frontera Colombia - Ecuador



Fuente <https://www.google.com/maps/@1.3512594,-76.7516576,8z>

6 “Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Pág. 5.

La cantidad de venezolanos en Nariño se calcula en 3.586. “En cuanto a migración, este territorio tiene una mayor importancia para el tránsito de las personas venezolanas que para la residencia o la permanencia. En efecto, la población migrante suele no quedarse en la región. De acuerdo a datos de migración Colombia, ese departamento ocupa el lugar 23 de 32 en cuanto a la recepción de migrantes (...omisis...), concentrados sobre todo en la capital San Juan de Pasto y en los municipios fronterizos de Ipiales y Tumaco. Las conflictividades⁷ y la poca oferta laboral no harían atractivo el departamento para migrantes de ciudadanía venezolana, con vocación de permanencia”.⁸

En Nariño existen dos puestos de control. El Puesto Marítimo en el Municipio de Tumaco y el Puente (terrestre) Internacional de Rumichaca, en el municipio de Ipiales, siendo este último el más utilizado por los venezolanos. De acuerdo a una entrevista realizada a un funcionario de Migración en agosto de 2019, “por Rumichaca, durante el año 2017, circularon 232.010 ciudadanos venezolanos, en el 2018 transitaron 710.366 y durante lo que va de 2019 hasta el día 26 de agosto, han sido 450.238”.⁹

a) La oferta de atención

El documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3950 del 2018 priorizó y define la estrategia nacional de atención para la población migrante venezolana durante tres años, y promueve la articulación entre las entidades responsables.

Estableció acciones específicas para garantizar —además de la oferta educativa para menores— la mejora de los procesos de convalidación de grados y títulos, así como la adaptación académica y socioemocional de los estudiantes, y su condición de acuerdo a su status legal, entre otros. Eso responde a un esfuerzo por garantizar la disposición constitucional según la cual todo niño o niña en territorio colombiano tiene derecho a la educación, sin importar su nacionalidad. Los migrantes también pueden beneficiarse de los programas técnicos del Servicio Nacional de Aprendizaje bajo ciertos requisitos ya establecidos.¹⁰

En materia de salud, y “de acuerdo con el CONPES 3950 del 2018, El Ministerio de Salud ejecutará tres líneas de acción que van desde la identificación de las necesidades de oferta para la prestación de servicios en los territorios afectados por la migración, hasta asistencia técnica para aumentar la afiliación al sistema de salud y el seguimiento de las atenciones a migrantes irregulares (Migración Colombia, 2018)”.¹¹ Esto incluye afiliación de las personas con Permiso Especial de Permanencia al Sistema General de Seguridad Social en Salud, atención de urgencias a quienes no tengan esta condición, referencia de casos complejos no solucionables en forma ambulatoria, priorización de mujeres gestantes y lactantes, así como eventos transmisibles o descompensación por enfermedades crónicas y vacunaciones, entre otras formas de intervención, incluyendo la incorporación del enfoque psicosocial en las iniciativas de atención al migrante.

7 Fue conocido en las entrevistas que redes de grupos armados y organizaciones dedicadas a economías ilícitas estaban desplazando a personas venezolanas desde la frontera con Venezuela hasta Nariño, especialmente mujeres, para trabajos relacionados con el narcotráfico. Tema sobre el que aún no hay suficiente información.

8 Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Pág. 5.

9 Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Entrevista a funcionario de migración. Pág. 7.

10 El detalle sobre la oferta educativa de atención a migrantes puede leerse en el Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Entrevista a funcionario de migración. Pág. 13-14.

11 Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Entrevista a funcionario de migración. Pág. 14.

En materia de regularización, que es otra forma –y muy importante– de brindar atención a la población migrante, el Estado colombiano ha hecho esfuerzos por disponer de un abanico de opciones para atender distintas situaciones de los migrantes venezolanos. Entre las principales se encuentra el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que fue expedido en el año 2017 para quienes ingresaron al país de manera regular, este les permitió establecerse hasta por dos años y acceder a los servicios disponibles de salud, educación y trabajo; actualmente es posible realizar su renovación. Mientras que el PEP-RAMV, es el PEP adaptado y expedido a quienes se inscribieron en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en el año 2018 y que no necesariamente contaban con un estatus migratorio regular. Por otro lado, se encuentran el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) que es expedido por un puesto migratorio y admite una estadía de 90 días prorrogables hasta 180 días; el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal para quienes llegan a Colombia con intención de migrar hacia un tercer país; y, la Tarjeta de Movilidad Fronteriza que regula el ingreso a zonas fronterizas para realización de diligencias e inmediato retorno a Venezuela.

b) Factores que afectan la crisis migratoria en la frontera colombo ecuatoriana

- Decreto 826 emitido por el gobierno ecuatoriano, que modifica y dificulta los trámites para el ingreso de venezolanos a Ecuador, y requiere que el solicitante presente pasaportes vigentes o vencidos hasta por cinco años, pasado judicial (antecedentes policiales) apostillado o constancia de tramitación de la visa

humanitaria en los consulados de Caracas, Bogotá y Lima, formulario que tiene un costo de 50 USD. La situación resultante provocó que el alcalde de Ipiales declarase en estado de calamidad el municipio.¹²

- Presencia de organizaciones criminales.
- Suspensión de jornadas de regularización de estatus migratorio que en su mayoría se realizaron en ciudades priorizadas. Solo es posible el trámite de renovación para las personas que ya tienen identificación de Permiso Especial de Permanencia (PEP).
- Narrativa según la cual la presencia masiva de venezolanos ocasiona una crisis humanitaria y fuga de recursos que deben ser destinados a colombianos y colombianas.
- Presión financiera sobre los recursos locales disponibles.
- Presión sobre la capacidad de respuesta de las organizaciones que brindan atención al migrante.

2.3

La frontera Perú – Ecuador

El año 2016, en el Perú se tenían registrados 6.615 residentes de nacionalidad venezolana. En solo dos años este número aumentó a más de 860.000, hacia setiembre de 2019. Esto es aproximándose 2,8% del total de población censada en 2017, que es de 31.000.000. De acuerdo con los números oficiales, Perú es el segundo país en albergar población de origen venezolano, después de Colombia. Población que se ha constituido ya en la comunidad extranjera con mayor presencia en el Perú.

12 Idem. Mayor detalle sobre el Decreto aludido puede leerse en el informe preparado por el equipo de "Transparencia por Colombia" pág. 8.

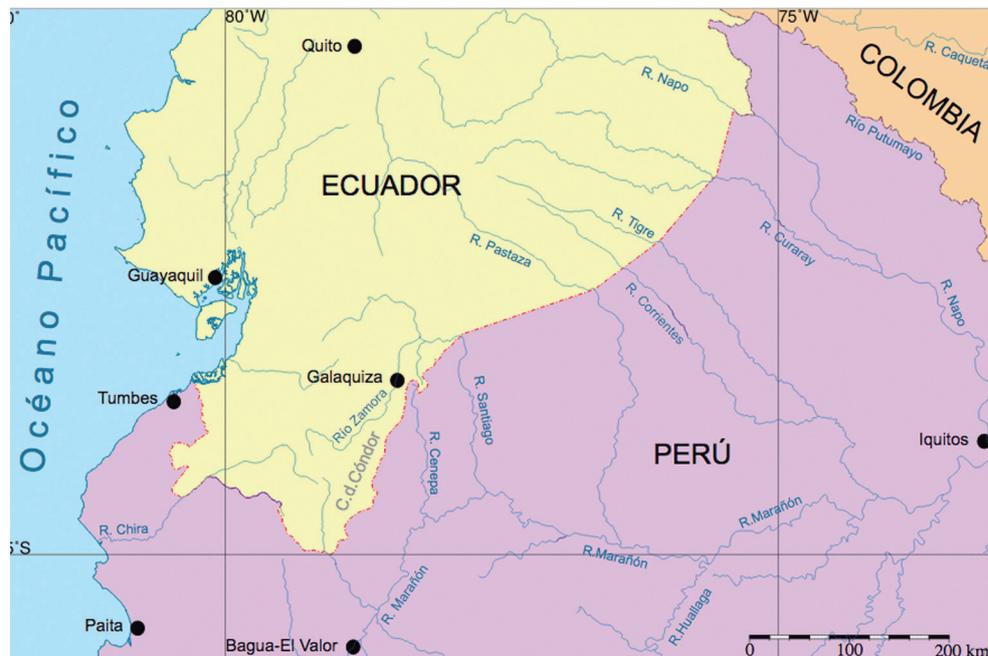
De acuerdo con el reporte realizado por Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, la función de control migratorio en la frontera peruano-ecuatoriana se realiza en el distrito de Aguas Verdes, provincia de Zarumilla, región Tumbes (ver recuadro rojo en la Figura No. 3). Tumbes es una zona con un índice de necesidades básicas insatisfechas por encima del promedio nacional. El 44% de sus hogares recibe apoyo de algún programa social público; la tasa de desnutrición crónica de los niños y las niñas es de 7,4, y en el Distrito de Aguas Verdes la tasa de incidencia de pobreza monetaria es de 13,7.¹³

Tumbes es una zona de riesgo en materia de corrupción, lo cual sin duda podría afectar sensiblemente la calidad de la atención del proceso migratorio. El informe ya referido de Proética señala que Tumbes acumula el 10,1% del total de investigaciones y procesos (395 hasta junio de 2017) seguidos contra gobernadores y exgobernadores, ubicando a la región en el segundo lugar, a décimas de Pasco.¹⁴

“Tumbes es el escenario de uno de los casos emblemáticos de corrupción descentralizada de los últimos años en el Perú. Gerardo Viñas Dioses fue elegido como presidente regional de Tumbes, la máxima autoridad a nivel subnacional, para el periodo 2010-2014. No terminó su mandato, pues pasó a la clandestinidad medio año antes para evadir a la justicia, que había ordenado su detención preventiva ante acusaciones de corrupción en contrataciones durante su gestión”.¹⁵

FIGURA 3

Frontera Perú - Ecuador



Tumbes está dividida en tres provincias y diez distritos; y un tercio de las 5 municipalidades provinciales tienen a su máxima autoridad comprometida en investigaciones por corrupción y la mitad de las municipales distritales.

13 Proética (2019). Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Pág. 5.

14 Proética (2019). Riesgos de corrupción que pueden presentar las institucionales en la atención al proceso de migración venezolana.

15 Proética (2019). Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Pág. 4.

a) La oferta de atención

Con respecto a la regularización de migrantes, el Estado peruano dispone de un mecanismo denominado Permiso Temporal de Permanencia (PTP), documento emitido por La Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES) que permite a los ciudadanos venezolanos regularizar su situación migratoria y desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana por un plazo de un año a partir de la fecha de su emisión.¹⁶ Los beneficiarios del PTP, luego de un año en Perú y habiendo cumplido con sus obligaciones como residente, puede optar al documento Calidad Migratoria Especial Residente.¹⁷

Desde 2011 está activo el Centro Binacional de Atención de Frontera, donde se realizan trámites de control migratorio y aduanero. Desde 2017 el tránsito diario subió de 1200 a 3.000 personas por efecto de la migración venezolana.¹⁸ Posteriormente se creó el Centro de Atención Migratoria de Aguas Verdes. Un migrante entrevistado por Proética indica que ACNUR y Encuentros, iglesia católica en Tumbes, brindan ayuda a los migrantes.

b) Factores que afectan la crisis migratoria en la frontera peruano ecuatoriana

- Los hechos de corrupción que han caracterizado a la zona de Tumbes y crean un ambiente institucional propicio para la comisión de hechos de esta naturaleza.
- Existencia de rutas informales o trochas de acceso a Perú, antes utilizadas para el contrabando de combustible desde Ecuador. El mapa con indicación de trochas puede verse en el informe de Proética.
- Ausencia de canales de denuncia.
- Debilidad en la oferta de atención.

16 Esta información se encuentra más detallada en la página web de MIGRACIONES (<https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos-3/>).

17 Se encontrará mayor información en la directiva "Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia" en la Resolución de Superintendencia N° 43-2018-MIGRACIONES.

18 Idem. Pág. 5.

3

ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Para la evaluación de esta variable del estudio, se consideraron tres componentes: Con “Acceso a la Información Pública” (AIP) se hace referencia a la disponibilidad y oportunidad de la información de interés para los migrantes por parte de los organismos con competencia en el asunto, así como a la identificación de instancias responsables, mecanismos comunicacionales y percepciones de las personas que están en proceso migratorio. Me parece bien explicar cada categoría

La “Dimensión Institucional” explora el nivel de articulación de la oferta de atención en los diferentes niveles de gobierno, los procesos de toma de decisiones respecto a la atención a migrantes, recursos disponibles y fuentes de esos recursos.

El componente “Controles y Contrapesos” refiere a la presencia de mecanismos de supervisión, rendición de cuentas y control social, así como de instancias formales de recepción y canalización de quejas, denuncias o reclamos para los migrantes.

Este triángulo, de ser virtuoso en su funcionamiento, configuraría un esquema de atención, canalización y derivaciones de las múltiples situaciones que afectan a las personas que migran —sobre todo en condiciones de vulnerabilidad—, permitiría un abordaje adecuado y minimizaría los riesgos de que se cometan actos de corrupción que terminan agravando la situación y conformando un sistema paralelo al formal, con todos los peligros que ello comporta.

FIGURA 4

Componentes del análisis de capacidades institucionales



A continuación, se verá el comportamiento de estas variables en las fronteras estudiadas.

3.1

Acceso a la Información Pública

“La debilidad más grande de este proceso migratorio es la desinformación”. Esta lapidaria frase de la representante de un organismo internacional entrevistada por Proética, apunta a mostrar la magnitud del problema y la necesidad de atenderlo con la mayor urgencia. Los efectos de la desinformación se reflejan tanto en la actuación de los organismos con competencias en la atención del flujo migratorio, como en la situación de los propios migrantes, y provoca **déficits en la disponibilidad de cifras completas y confiables, lo cual dificulta tareas de planificación, atención y control.**

Un investigador experto en el área declaró para Transparencia por Colombia que las cifras de ciudadanos venezolanos que cruzan la frontera colombo venezolana y la frontera colombo ecuatoriana son inciertas, porque los datos oficiales que tiene el gobierno colombiano carecen de exactitud. “Existen tres razones para ello: históricamente Colombia no ha tenido una política enfocada en el registro de migración en zonas fronterizas que posea precisión técnica. La presencia en sectores de la frontera de grupos armados ilegales permite que estos grupos se ocupen del control fronterizo, y los migrantes que cruzan la frontera por estos sectores, dejan de ser contabilizados. En tercer lugar, la falta de migrantes registrados, debido a que no acuden a las jornadas de registro convocadas por el gobierno colombiano por miedo a ser deportados o a sufrir represalias”.¹⁹

En el caso de Perú, el informe nacional indica que el poco acceso a la información de interés, a pesar de los esfuerzos por ponerla de forma clara, tiene un correlato con el conocimiento que maneja la población migrante sobre la información. La representante de un organismo internacional declaró para Proética que cada país adopta medidas distintas. Los migrantes no llegan informados sobre cómo opera Perú, cuáles son los requisitos que se exigen, ni siquiera saben que tienen derecho al refugio.

La información disponible no se refiere a rutas de atención sino a trámites sobre el proceso migratorio. “Aunque la legislación obliga a que toda entidad cuente con un funcionario responsable de acceso a la información, que debe estar identificado en el portal de transparencia estándar de cada institución, no hay referencias a esta obligación”²⁰. Venezuela, por su parte, no ofrece información a los desplazados internos hacia sus fronteras por cuanto no reconoce oficialmente la problemática.

¡Del lado de los migrantes, **la desinformación vulnera el conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos, y en muchas ocasiones los somete a condiciones de riesgo para su seguridad y su vida.** Se ven obligados a aceptar tratos que los conducen a la esclavitud, a la prostitución, y les resta preparación para lidiar con el entorno en el que se encuentran, tanto en lo legal, sanitario e incluso cultural. Esta desinformación los expone a la acción de personas sin escrúpulos, que les exigen dinero para obtener documentos necesarios para la regularización de su proceso migratorio.

En el caso de Colombia, el trabajo de campo realizado por el equipo de Transparencia por Colombia²¹ arroja una discrepancia clara

19 Fragmento de entrevista realizada por el equipo de “Transparencia por Colombia”

20 Proética. “Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Informe Perú para Transparencia Venezuela”. Pág. 14.

21 Estos resultados están recogidos en el informe “Análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas”. Octubre 2019. Págs. 19 a 21.

entre la percepción de las organizaciones sociales entrevistadas, y la que expresan las autoridades. Las organizaciones afirman no tener acceso a información clara y oportuna sobre la oferta institucional y la ruta de atención a población migrante por parte de instituciones gubernamentales, mientras que las autoridades aseguran que sí ponen a disposición de la ciudadanía información, parcial o completa, en medios de comunicación como páginas web y radio. **Dos migrantes entrevistados se declaran a favor de la percepción de que hay una gran dificultad en el acceso a la información oficial.**

En efecto, los migrantes explican que su posibilidad de buscar la información pública es muy limitada, sobre todo para los que están en tránsito, pues no tienen suficiente estabilidad en un sitio para acceder a la información. “El derecho a la información requiere ser fortalecido, porque según migrantes y organizaciones que los acompañan, aunque las entidades han dispuesto información en páginas de internet, ésta es muy difusa y de poca calidad. Muchas veces hay una falta de conocimiento que tienen los mismos funcionarios públicos sobre la manera de publicar y entregar la información, pero también porque no cuentan con mecanismos efectivos para ello, reportan miembros de organizaciones sociales en declaraciones recogidas en el informe de país de Transparencia por Colombia”²². En Ipiales o Cúcuta ha sido fundamental la presencia de las organizaciones de cooperación, quienes se han dado a la tarea de aterrizar esta información y simplificarla para facilitar su acceso por los migrantes de todo tipo de status.

Por otra parte, todos reconocen la lentitud de los organismos en cuanto a tiempos de espera. El informe de país de “Transparencia por Colombia” lo expresa de la siguiente manera:

“La información no está siendo trasladada a mecanismos de difusión acordes con las realidades de migrantes venezolanos, razón por la cual las personas desconocen sus derechos y se genera espacio para la actuación de actores ilegales. No es suficiente con la publicación parcial de la información, sino que es necesario realizar socialización directa de la misma a través de redes de migrantes o redes sociales²³”

Otro elemento, en el caso de Colombia, son los constantes cambios acerca de los requisitos y pasos para la tramitación del flujo migratorio, tal como lo señala un investigador y docente universitario para Transparencia por Colombia: “Una institución o servidor público puede generar una acción de daño sobre el migrante, ya que, según explica Ramírez, al migrante se le informa sobre sus derechos y la oferta institucional que lo puede llegar a beneficiar, pero cuando trata de acceder al servicio, o bien a la ruta, podrían haber cambiado totalmente los requisitos para el acceso o podría ya no estar en funcionamiento. Eso genera un ámbito habitual de desinformación y al migrante unas falsas expectativas sobre la acción institucional. Las instituciones en territorio no poseen las herramientas para responder a los cambios de las rutas de atención y esto se ve reflejado en un caso que fue comentado en la entrevista, donde un puesto de atención de Migración Colombia en Norte de Santander exhibía un aviso en el que pedía no solicitar información y no insistir en este requerimiento”²⁴.

22 Idem, pág. 19.

23 Idem, Pág 21

24 Ibidem.

Esta debilidad en la información se encuentra también en la frontera colombo venezolana. Entrevistas realizadas por Transparencia Venezuela indican que la difusión de información sobre atención al migrante en los municipios Villa del Rosario y San José de Cúcuta del Departamento Norte de Santander es desigual y con déficit de escala, pues no cubre sino las rutas más accesibles, visibles, y que tienen como condición el paso de migrantes formales, entendiendo por tales aquellos que han sellado su pasaporte en la oficina del SAIME en Venezuela (San Antonio del Táchira o Ureña) y han reportado su ingreso ante Migración Colombia. Ello no está disponible fácilmente a quienes ingresan irregularmente por las múltiples vías y caminos entre las repúblicas y que son de alta notoriedad para las autoridades y comunidades en ambos lados de la frontera.

“Un migrante que se propone solo estar de tránsito en Villa del Rosario y Cúcuta no dispone de medios de comunicación, telefonía o acceso a internet para acceder a la información que está en los diferentes portales, especialmente de Migración Colombia, Policía Nacional, Secretaría de Fronteras y Relaciones Internacionales

de la Gobernación de Norte de Santander. Distinto es el caso de quienes tienen vocación de permanencia en esos territorios pues las autoridades entrevistadas revelaron que hacen acompañamiento y constantes visitas a la zona, ocasión en la que asesoran y distribuyen información de valor, como la Cartilla “Ruta de atención para la población Migrantes, Deportados y Retornados” que la gobernación realizó con el apoyo de la USAID, de los Estados Unidos de América”, reporta el informe de entrevistas de Transparencia Venezuela.²⁵ En Perú, por su parte, aun cuando las autoridades indican que la información a disposición del público está completa, la mayor parte de ésta se refiere a trámites relacionados con el proceso migratorio y no propiamente a políticas o proyectos de atención. Las autoridades entrevistadas no muestran conocimiento de que la norma obliga a que toda entidad cuente con un funcionario responsable de acceso a la información, el cual debe estar identificado en el portal de transparencia estándar de cada institución.²⁶ A continuación, se expresan gráficamente las fortalezas y déficits en el acceso a la información pública (AIP):

Tabla N° 1

Percepción sobre AIP respecto a migrantes según tipo de actor			
Actor	PERCEPCIÓN SOBRE AIP RESPECTO A MIGRANTES SEGÚN TIPO DE ACTOR		
Frontera	Frontera Colombia-Ecuador	Frontera Perú-Ecuador	Factores explicativos
Autoridades	ALTA	ALTA	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de recursos • Debilidades en el uso de la tecnología • Dificultades para el desplazamiento • Desinformación
Organizaciones sociales	BAJA	BAJA	
Migrantes	BAJA	BAJA	

Nota En esta tabla no se ha incluido el caso Venezuela; como ya se ha explicado, no existe AIP para desplazados internos.

25 Transparencia Venezuela. “Informe sobre migración en frontera colombo venezolana”. Pág. 3.

26 Proética. “Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Informe Perú para Transparencia Venezuela”. Pág. 17.

Uno de los temas que exploró el equipo de Proética en Perú fue la existencia de mecanismos para auscultar la opinión de los migrantes respecto a la atención que reciben. Su informe de país indica que “cuando se les ha preguntado a las autoridades si recogen percepciones de los migrantes sobre la información relacionada a la atención que se le da, afirmaron que sí y que, de acuerdo a su evaluación, las personas que migran sienten que están bien informadas, que se les atiende de forma eficiente y con integridad. Esa apreciación se sostiene sobre métodos de recolección poco sofisticados, relacionados más bien a conversaciones espontáneas o a retroalimentación que los entrevistados pudieron haber recogido casualmente, por lo que podría no acercarse a la realidad”.²⁷

Esta opinión es confirmada por representantes de los organismos internacionales entrevistados, quienes afirman que más bien los requerimientos de información son suplidos por organizaciones comunitarias articuladas en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), pero no por los organismos gubernamentales, y consideran que una de las mayores debilidades del proceso migratorio es justamente la desinformación, lo cual muestra claramente la urgente necesidad de solventar esta carencia, entre otras cosas por los riesgos de corrupción que representa. Un elemento adicional son los cambios habituales respecto a la ruta institucional de información para los migrantes.

El informe de país de Colombia no reporta la existencia de mecanismos institucionales específicos para conocer la opinión del migrante; las autoridades hacen referencia a los canales generales de atención y quejas. En el caso venezolano, la situación respecto a la información es crítica porque no se reconoce

oficialmente el movimiento migratorio que existe hacia Colombia, particularmente en San Antonio, Municipio Bolívar, Ureña (municipio Pedro María Ureña), así como en la ciudad de San Cristóbal, pues quienes se movilizan son en realidad venezolanos en tránsito. La Alcaldía del Municipio Bolívar, por ejemplo, no tiene disposiciones especiales respecto de la atención de personas que están en la ciudad de San Antonio, movilizándose hacia la frontera.

Del mismo modo como la información es un recurso invaluable para toda persona que migra, cualquiera sea la razón que la anima en este propósito, la desinformación tiene unos impactos devastadores tanto en la condición del migrante ilustraría con dos o tres ejemplos, como en la operación que el propio país receptor debe hacer de un proceso migratorio ordenado. Uno de sus impactos fundamentales es, por un lado, la vulneración de los derechos que les asisten tanto por el marco regulatorio nacional como por los órganos del sistema internacional, pero también por el desconocimiento de sus deberes, que afectan su tránsito, permanencia u oportunidades de asentamiento más definitivo.

El siguiente gráfico expresa los efectos de la desinformación:

GRÁFICO 3

Efectos de la falta de AIP sobre los migrantes



²⁷ Idem, pág 14.

3.2

Dimensión Institucional

Con respecto a la situación en Perú, autoridades entrevistadas por Proética coincidieron en señalar que el nivel de articulación entre los organismos nacionales e internacionales es alto, con especial mención a ACNUR explicitaría la sigla y en ciertos casos a Cruz Roja; por otra parte, es de destacar que la Superintendencia de Migraciones, a través de la Cancillería peruana, se coordina también con otras agencias públicas de Ecuador (enumeraría dos o tres), y que la Defensoría del Pueblo informó sobre vínculos con sus pares de otros países a través de chats de WhatsApp (cooperación entre países).

La articulación es menos efectiva entre el Gobierno Regional de Tumbes y organismos nacionales, y según reportan los informantes, particularmente en lo que se refiere a la falta de apoyo económico para atender los requerimientos de la población migrante.

La articulación a niveles subnacionales al interior de la región es adecuada, así como entre la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia Nacional de Migraciones. "Esto se explica por la dependencia funcional y administrativa de estas dos entidades, que son sedes descentralizadas de instituciones de alcance nacional: la Defensoría del Pueblo, que es un órgano constitucional autónomo nacional, y la Superintendencia Nacional de Migraciones, que es órgano adscrito al Ministerio del Interior".²⁸

En el nivel local es donde se producen articulaciones más estrechas entre el Gobierno Regional, la oficina zonal de migraciones con la policía, los sectores de salud y educación y los puestos de control, de acuerdo a las

competencias de cada uno²⁹. En síntesis, en Perú la fuerte articulación entre el nivel nacional y el local solo se registra en las instituciones que tienen dependencia funcional con las sedes en Lima. En el caso de la frontera colombo venezolana, Transparencia Venezuela determinó en el trabajo de campo que la Defensoría del Pueblo, cuya tarea es la defensa de los derechos colectivos y difusos de los venezolanos, no tiene ninguna oficina destacada en el municipio Bolívar del Táchira, ciudad de San Antonio, ni en el municipio Pedro María Ureña; esto hace que gran parte de la demanda de atención e información se derive hacia la ciudad de San Cristóbal, que no es un sitio de tránsito. La ausencia de defensores hace que el trabajo de información que puede brindar sea nulo. Lo que muy recientemente sí se ha creado es un circuito especial de protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de San Antonio, cuya dependencia se ubica en el centro cívico. En este tribunal, con apoyo multilateral de ACNUR, se atenderán casos de vulneración de sus derechos. Transparencia Venezuela intentó una entrevista con la juez rectora para el estado Táchira, que no fue concedida.

En el caso de Colombia, esta circunstancia se repite: existe un mayor nivel de articulación en el nivel territorial que en el nivel nacional, y en esta apreciación coinciden tanto las organizaciones sociales como las autoridades. Solo el caso de un migrante entrevistado fue diferente, pues manifestó desconfiar de la capacidad de los gobiernos locales para dar cumplimiento a directrices nacionales y manejar adecuadamente los recursos.

Las organizaciones atribuyen esta fortaleza del nivel local en el caso de Colombia (que se repite en el caso de Perú) a la conformación de mesas interinstitucionales, que han logrado

²⁸ Idem, pág. 14

²⁹ Idem, pág. 14.

desarrollar iniciativas concretas de atención a la población migrante. Según se lee en el informe de Transparencia por Colombia, “por medio del decreto 073 de 2019, en marzo de este año fue creada la Mesa de Coordinación y Atención a Población Migrante, con el objetivo de adoptar medidas de articulación y fortalecimiento desde las distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales para garantizar, proteger y promover los derechos de la población migrante, facultando su participación e incidencia en la Política Pública Municipal de Asistencia y Atención a los migrantes”.³⁰ Esta Mesa está conformada por 14 instancias oficiales de gestión y ocho organismos internacionales en calidad de invitados permanentes, así como representantes de organizaciones sociales y comunitarias de Ipiales.

Un funcionario de la Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional de la Gobernación del Departamento Norte de Santander, afirma para dar cuenta del nivel local de articulación, que los “programas y proyectos son aprobados mediante ordenanza y son de carácter departamental. El énfasis previsto para esta situación de migración forzada son las llamadas Ferias departamental de atención al ciudadano, en las que de manera conjunta unas 25 instituciones departamentales vamos a los territorios y gestionamos apoyo para los migrantes, los retornados y la población mixta”.³¹

Se advierte que, a pesar de los esfuerzos realizados, un riesgo importante que compromete una atención adecuada es el de la desfinanciación frente a las exigencias que implica esta problemática de la migración.

Así lo explica el informe de Transparencia por Colombia: “Este es el principal problema en cuanto a diseños institucionales en municipios que están asumiendo los costos de la atención a migrantes con recursos propios. Los presupuestos trianuales de municipios y departamentos, especialmente de salud, se agotan rápidamente, pues cuando fueron formulados en 2016 no se contempló que la migración tendría el impacto actual. Sin embargo, los recursos tampoco estarían asegurados en el nivel nacional, en tanto las autoridades han declarado que existe una desfinanciación de 70% para atender esta problemática”.³²

En cuanto a la relación con los organismos internacionales, en las entrevistas realizadas por Transparencia Venezuela en la ciudad de Cúcuta se afirma que existe una comunicación e interrelación alta con las organizaciones multilaterales (ACNUR, UNICEF, OIM), con las ONG Consejo Noruego para Refugiados y otras locales, así como con las dependencias regionales de las instituciones del orden nacional. Pero a su vez tienen sus propios programas, metas y acciones destinadas a los migrantes y si las necesidades de cobertura están fuera de su presupuesto sea material o dinerario, son principalmente las organizaciones multilaterales y ONG las que pueden cubrir logística, financiamiento para cartillas de información, alimentos o medicinas”.

El siguiente gráfico expresa las articulaciones más fuertes y más débiles en las fronteras estudiadas, en un esquema común para ambas:

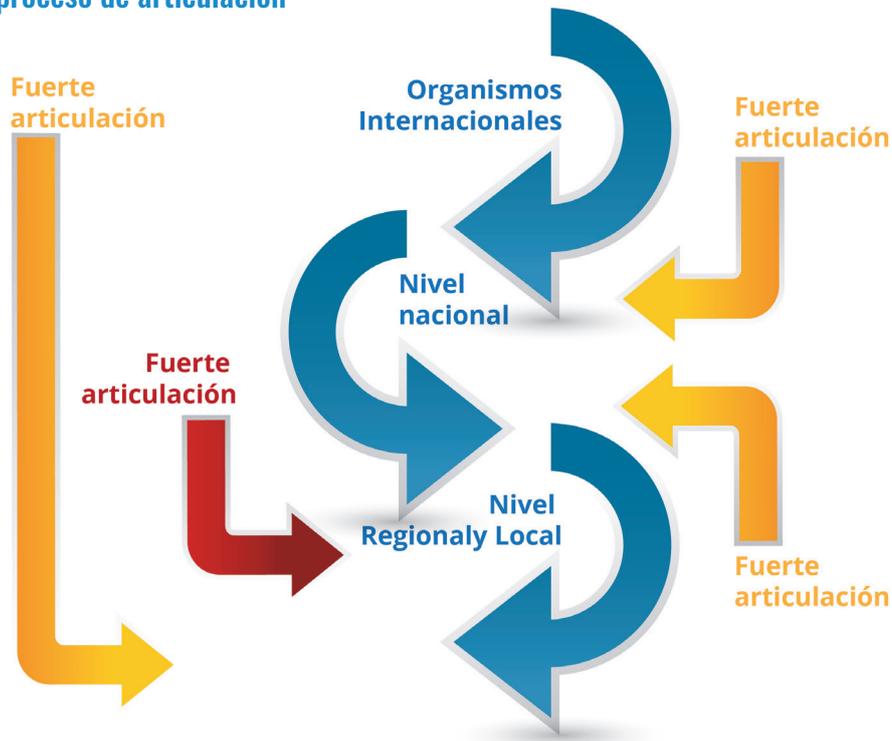
30 Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Entrevista a funcionario de migración. Pág. 17.

31 Transparencia Venezuela. “Informe sobre migración en frontera colombo venezolana”. Pág. 2.

32 Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Entrevista a funcionario de migración. Pág. 22.

FIGURA 5

Naturaleza del proceso de articulación



En síntesis,

Tanto en el caso de Perú como de Colombia, este estudio permite inferir que el nivel local presenta mejores mecanismos de articulación interinstitucional que los reportados entre los niveles nacional y local. En ambos casos, la desfinanciación por la presión de los requerimientos de la población migrante parece ser el riesgo fundamental. De igual modo, se reportan estrechos vínculos entre los gobiernos nacionales y los organismos internacionales de cooperación; en el caso de Colombia, expresados en la Mesa de Coordinación Interinstitucional de Ipiales, y en el caso de Perú, la Mesa Multisectorial de Migrantes

3.3

Controles y contrapesos

Una de las tareas fundamentales a considerar en este componente es la supervisión de la atención que se brinda a los migrantes. Proética reporta en su informe que, respecto a su frontera con Ecuador, tanto las autoridades como las organizaciones civiles e internacionales tienen un conocimiento muy vago sobre actividades de supervisión a la atención. Entre las instancias se menciona a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría regional, la Cancillería y un entrevistado menciona a los organismos internacionales (ACNUR, OIM, Cruz Roja y Mesa Multisectorial de Migrantes).

El trabajo de campo en Colombia arroja que sí existe supervisión a la oferta institucional de atención a población migrante, en opinión de las autoridades; las organizaciones sociales abordadas indican que existe supervisión a través de las mesas de articulación institucional local y por parte de la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal. Ninguna mencionó acciones concretas de los entes estatales de control fiscal y disciplinario, aunque Migración Colombia dio cuenta de las acciones de su policía judicial para prevenir situaciones de trata de personas y corrupción en la expedición de permisos. Asimismo, la totalidad de encuestados indicaron que no conocen a nivel local experiencias de rendición de cuentas sobre el tema por parte de las entidades públicas responsables de la atención a población migrante.

Respecto al control social, en Perú se percibe como un mecanismo de gran debilidad. Varios organismos indicaron que promueven mecanismos de control social; sin embargo,

no fue posible identificar alguno en específico, sino más bien otros de índole distinta, como controles y auditorías oficiales. El informe de Proética señala que hay dos aspectos llamativos: que no se haga mención a la Contraloría General de la República como entidad ante la cual se rinde cuentas, y que tampoco se mencionen las Audiencias de Rendición de Cuentas. La Contraloría ha desarrollado formatos para rendición de cuentas de entidades ejecutoras, que deben de ser llenados por estas con periodicidad anual, así como también puede programar auditorías.

De otro lado, la obligación de realizar dos audiencias de rendición de cuentas al año está regulada en la ley orgánica de gobiernos regionales. Esta ausencia podría deberse a que el Gobierno Regional es relativamente nuevo (inició en enero de 2019) y aún no ha enfrentado un proceso de rendición de cuentas a la Contraloría ni le ha prestado atención a cumplir con su obligación de las audiencias periódicas³³. Del lado de las organizaciones civiles e internacionales, la rendición de cuentas sobre sus acciones es bastante limitada. La representante de Encuentros señaló que le rinden cuentas a ACNUR, quien se encarga de difundir los resultados en su portal web. Las entidades internacionales (UNICEF y OIM) declaran rendir cuentas en la Mesa Multisectorial y ante el Gobierno Regional. Save the Children fue la única en señalar que rinden directamente cuentas a los beneficiarios, además de sus donantes.

De las entrevistas realizadas por Transparencia Venezuela resalta el hecho de que no hay evidencia de organizaciones de la sociedad civil o institucional que promuevan el control social o ciudadano de la ayuda humanitaria. Del lado

33 Proética. "Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Informe Perú para Transparencia Venezuela". Pág. 16.

de las organizaciones civiles e internacionales, la rendición de cuentas sobre sus acciones es bastante limitada.

Las funciones de supervisión, control y rendición de cuentas relativas a la oferta de atención al migrante en las tres fronteras abordadas, se perciben como puntos muy débiles en el manejo de un flujo migratorio tan complejo. Aún en los casos en los cuales se señala que sí se llevan a cabo, no fue posible determinar mecanismos o acciones concretas, tanto en la frontera de Perú y Ecuador como en la colombo ecuatoriano. La instancia de mayor valoración por sus capacidades y potencialidades para mejorar e incidir en estas tareas de supervisión, contraloría social y rendición fue la mesa local de articulación interinstitucional, con las especificidades de cada país. La Defensoría del Pueblo también es destacada por sus esfuerzos internos y externos en favor de la mejora de la situación y atención de los migrantes

3.4

La denuncia. Invitada que nunca llega

El estudio puso énfasis sobre las formas y mecanismos existentes para promover y atender la denuncia de hechos en general, y de hechos de corrupción en particular, relativos al flujo migratorio.

El informe de Transparencia por Colombia señala que las instituciones públicas estudiadas cuentan con oficinas de control, quejas y reclamos. Sin embargo, no se establecen acciones específicas en este sentido para población migrante. Autoridades afirman que no reciben denuncias, como lo indica un funcionario de la Secretaría de Fronteras y Cooperación Internacional de la Gobernación del Departamento Norte de Santander en entrevista para Transparencia Venezuela.

Lo mismo señala el informe de Proética para Perú, en los siguientes términos: “En cuanto a las oficinas de control, las instituciones públicas no cuentan con este tipo unidades para recibir quejas y reclamos dedicadas a la población migrante. El vicegobernador señaló que los migrantes suelen ir a quejarse a la Gerencia de Desarrollo Social, la cual cuenta con un libro de reclamaciones. Migraciones cuenta con un buzón de sugerencias y el libro de reclamaciones. Y la Defensoría del Pueblo tiene una línea 0800 para las quejas. El acceso a estos canales, por parte de la población venezolana, según los entrevistados no es difícil. La jefa zonal de Migraciones señaló que tienen plazos máximos de respuesta establecidos, que deben respetar y que, además, son auditados por el órgano de control institucional.³⁴

³⁴ Idem, pp. 16

Algunas referencias derivadas de las entrevistas realizadas son las siguientes:

Frontera Perú - Ecuador:

- a.** Una funcionaria de la Superintendencia de Migraciones en Perú señaló que esta es la oficina con mayor cantidad de intentos de sobornos, aunque no precisó la fuente del dato. Afirma que esta situación se debe a que los ciudadanos venezolanos entregan su documento de Interpol junto a un billete de 20 dólares o de 50 soles, y además hay tramitadores que se acercan a los inspectores de migraciones con la intención de sobornarlos. Defendió a su personal, diciendo que resisten los intentos de sobornos³⁵.
- b.** Una funcionaria ecuatoriana en Ipiales afirmó no conocer casos explícitos, no haber recibido denuncias formales de corrupción ni denuncias en relación al tema de migrantes. Sin embargo, refiere la existencia de operación de redes ilícitas que se encargan de reclutar mujeres migrantes para prestar servicios sexuales en Ecuador, caso en el cual las mujeres ocultan información sobre sus actividades en migración para facilitar su paso por los puntos fronterizos.
- c.** La misma funcionaria reveló que existen situaciones de explotación laboral y mendicidad a los que se ven sometidos los venezolanos en la ciudad y alrededor de puntos de la frontera.
- d.** De las entrevistas se destaca que solo un migrante habló de corrupción menor, referida a la Policía Nacional de Colombia para permitir la permanencia de los migrantes venezolanos en la localidad de La Parada, inmediata al cruce de frontera por el Puente Internacional Simón Bolívar

en territorio colombiano. En ninguna otra entrevista se reveló que la corrupción sea una preocupación.

- e.** Un migrante informó a Proética que los transportistas cobran precios mucho más altos para transportar a venezolanos indocumentados.

Frontera Colombia-Ecuador:

- a.** Un funcionario de Migración Colombia refirió que la semana anterior a la entrevista se produjo la captura de 50 coyotes, y reconoció que existen dificultades para adelantar las investigaciones. Es necesario resaltar que Migración Colombia tiene funciones de Policía Judicial, lo cual es muy relevante para darle mayor alcance a los procesos de investigación; sin embargo, la capacidad del Grupo de Policía Judicial es limitada frente a la dimensión de la migración de venezolanos, que se combina con otro tipo de irregularidades en el tránsito de otros nacionales (por ejemplo de Cuba, Asia o África) que buscan migrar hacia Estados Unidos.
- b.** Existen casos de expedición ilegal de pasaportes colombianos. El pasaporte sale legalmente, pero las personas consiguen un registro civil para obtener el pasaporte colombiano.³⁶
- c.** Se han conocido casos de falsificación del Permiso Especial de Permanencia (PEP). Este documento se obtiene a través de una página web accediendo a ventanas temporales que no siempre están disponibles. Consisten en la duplicación de la página de Migración Colombia para expedir PEP con códigos falsificados, indica un funcionario de Migración Colombia.

³⁵ Idem. Pp. 17

³⁶ En: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2019/septiembre-2019/13101-migracion-colombia-continua-lucha-contra-falsificadores-de-permisos-especiales-de-permanencia-para-venezolanos>

- d. Migración Colombia reporta y alerta en su página web la identificación de una red de falsificadores de permisos especiales de permanencia³⁷, “pero carecemos todavía de la información para determinar si se trata o no de un hecho de corrupción”³⁸.

El análisis hemerográfico también revela muy poca información acerca de noticias sobre hechos de corrupción. El equipo de Proética trabajó en un periodo que abarca desde enero de 2018 hasta setiembre de 2019, el cual solo arrojó solo un reporte relacionado a casos de corrupción en el control migratorio de población venezolana, tal como puede apreciarse en el Anexo 1 de este documento.

Este caso se refiere a dos agentes de migraciones que fueron detenidos por la policía por haber realizado cobros de “coimas” a un migrante venezolano, menor de edad (16 años), para sellarle su Tarjeta Andina de Migración, de tal forma que pudiera ingresar legalmente al Perú. Transparencia por Colombia hizo la revisión de medios de comunicación de carácter nacional y local del departamento de Nariño desde enero hasta julio del 2019; tampoco arroja reportes de hechos de corrupción, como no sea la venta de permisos migratorios falsos, así como presuntos hechos relacionados con el mal uso de recursos humanitarios por parte de funcionarios de la administración de Juan Guaidó.

Tabla N° 2

PAÍS	Instancias disponibles para quejas y denuncias	
	ORGANISMO	MECANISMO
PERÚ	Gerencia de Desarrollo Social Gobierno Regional	Libro de reclamaciones
	Dirección de Migraciones	Buzón de Sugerencias Libro de Reclamos
	Defensoría del Pueblo	Línea 0800 para quejas
COLOMBIA	Gobernación de Norte de Santander	Formulario de denuncias o quejas en la Página web y recepción personal de derechos de petición

37 http://www.migracioncolombia.gov.co/old_site/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2019/septiembre-2019/13101-migracion-colombia-continua-lucha-contra-falsificadores-de-permisos-especiales-de-permanencia-para-venezolanos

38 Transparencia por Colombia (2019). Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas”. Pág. 19.

3.5

Ámbitos de riesgo

El análisis de las capacidades institucionales arroja luces acerca de los procesos o mecanismos que constituyen riesgos para la aparición de hechos de corrupción y que se han encontrado a partir del análisis de ambientes institucionales explorados, así como de las opiniones de los actores entrevistados. A continuación, se sintetizan los riesgos generales encontrados en las fronteras desde el punto de vista de la afectación que generan en la población:

Tabla N° 3

Procesos riesgosos para aparición de hechos de corrupción	
1	Desinformación respecto a las rutas institucionales de atención a migrantes
2	Cambios constantes en los procesos de regularización de migrantes, que generan incertidumbre y desinformación.
3	Debilidad en los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas
4	Insuficiencia de mecanismos de contraloría social
5	Déficits severos en la existencia y disponibilidad de mecanismos para la denuncia
6	Bajo control social sobre recursos de la cooperación internacional
7	Ausencia de una perspectiva anticorrupción en la gestión por parte de organismos oficiales
8	Déficits en los recursos locales y nacionales disponibles para atender población migrante
9	Escasa atención mediática a la relación entre migración y corrupción
10	La presencia del crimen organizado en las fronteras

Estos ámbitos de riesgo son comunes tanto para Perú como para Colombia. Por tanto, constituyen áreas del mayor interés para el diseño de políticas, procesos y mecanismos dirigidos al adecuado manejo de la población migrante.

a) Riesgos específicos para el caso de Colombia:

- Cambios en políticas migratorias de países vecinos. Decisiones como las de Ecuador, Perú y Chile generan que migrantes que buscan reencontrarse con sus familias o llegar a otros destinos con oferta laboral usen medios ilegales para su desplazamiento interfronterizo. Además, genera más presiones para autoridades colombianas, que actualmente reciben el mayor número de ciudadanos y ciudadanas venezolanos en el continente. Este tema, de crucial importancia, ameritaría un estudio de mayor profundidad que excede el alcance de este documento.
- Restricciones para la expedición de documentos de identidad y migración en Venezuela. Un buen número de migrantes no cuenta con documentos de identidad ni pasaportes, lo cual alienta el ingreso ilegal al país y restringe sus posibilidades de acceder a procesos de normalización migratorias para la permanencia o el tránsito. Esta situación también obstaculiza el acceso a servicios de emergencia ofrecidos por organizaciones de derechos humanos. El derecho a la identidad en Venezuela está severamente vulnerado, y la falta de acceso a documentos a través de trámites formales ha derivado en nichos de corrupción. Otro elemento a considerar es la reciente alza de los aranceles para la expedición o renovación de pasaportes, que seguramente agravará la situación; en efecto, la emisión de pasaportes tendrá un costo de \$160, en tanto que tramitar la prórroga costará \$80, equivalentes a dos

petros y un petro respectivamente, la moneda virtual creada por el régimen de Nicolás Maduro.

- Debilidad en la capacidad de los organismos para investigar situaciones irregulares.

b) Riesgos específicos para el caso de Perú:

Vulnerabilidad para el ejercicio de derechos de participación y control social de la población venezolana en ambientes hostiles de xenofobia, lo cual podría ser un factor limitante. Algunas respuestas recogidas en el trabajo de campo sugieren esta posibilidad, aunque el impacto no sería tan directo, sino que más bien colaboraría con afianzar un ambiente hostil al ejercicio de derechos de la población afectada.

Poca organización de la comunidad venezolana en Perú.

c) La presencia del crimen organizado y la corrupción en la frontera colombo venezolana

Aun cuando no fue un tema incluido en este análisis de riesgos de corrupción, que claramente tuvo otros énfasis, es imposible no mencionar en este documento la presencia del crimen organizado en las fronteras como uno de los factores de mayor riesgo de corrupción y abuso contra migrantes. En la frontera colombo venezolana, la presencia del crimen organizado ha sido estudiada y documentada por diversas organizaciones, incluyendo a Transparencia Venezuela.

“En las actividades delictivas participa todo tipo de organizaciones formales e informales, públicas y privadas. Agrava la situación la presencia del Ejército de Liberación Nacional... controlando territorios, participando en minería ilegal, narcotráfico, cobrando vacunas, contrabando de

ganado, sustituyendo al Estado al ofrecer seguridad por un pago mensual moderado en decenas de municipios; reclutando jóvenes; aliándose con funcionarios de gobiernos regionales y locales en una extraña relación entre enfrentamientos y convivencia con grupos delincuentes nacionales y cuerpos de seguridad del Estado, en ocasiones con mafias enquistadas en instituciones gubernamentales e interesados cada vez en más negocios. En las fronteras de Venezuela, las bandas criminales y los cuerpos del Estado se disputan el territorio y sus riquezas. Ello sumerge al ciudadano en la más profunda desprotección y vulnerabilidad. El estudio pudo, en efecto, confirmar que hay en zonas fronterizas áreas del territorio venezolano no controladas por el Estado”.³⁹

³⁹ Transparencia Venezuela (2019). Estudio de alcance sobre la corrupción y otras formas de crimen organizado en las zonas fronterizas de Venezuela, que contribuyen a la inestabilidad y a los abusos contra los derechos humanos. Pág. 1.

4

RECOMENDACIONES

La detección de zonas de riesgo tiene sentido en la medida en que representa una oportunidad para hacer recomendaciones que contribuyan a fortalecer las capacidades institucionales de atención a la población migrante, un flujo inmenso de personas que parece no detenerse. Es del mayor interés para los países receptores de estas personas —así como para Venezuela,

en tanto expulsor de población a partir de la presencia de un régimen de gobierno que ha generado un sistema de incentivos perversos, cuyo resultado ha sido más de 4.5 millones de venezolanos desplazados— contar con sistemas de información, atención y protección que favorezcan y ordenen su actuación y faciliten un manejo adecuado de tal complejidad.

1 **Desarrollar mecanismos adecuados de acceso a la información acerca de información relativa a las rutas institucionales de atención a migrantes, así como de información estratégica tanto para el diseño de políticas como para la actuación de los organismos competentes**

El acceso a la información pública, reconocido como derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, OEA, UNESCO explicar siglas y en la legislación de más de 80 países, es fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos en manos del Estado, por las posibilidades que brinda para ejercer contraloría en los asuntos que le afectan.

Las personas tienen derecho a disponer de información de calidad, pertinente y oportuna acerca de todo lo relativo a su situación como migrantes, y esa información debe incluir los organismos nacionales, departamentales, regionales y locales con competencias en los asuntos de su interés, los trámites y tipos de documentos que les corresponde tramitar, las rutas institucionales y el status de desarrollo, con claridad y accesibilidad; información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; identificación de las autoridades y de los funcionarios o funcionarias al servicio de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; la oferta de atención que brindan organismos internacionales u organizaciones sociales.

Garantizar este derecho tiene impactos muy positivos en la gestión del flujo migratorio, por cuanto reduce significativamente el desperdicio de tiempo y esfuerzo relativo a trámites equivocados, documentos insuficientes, acceso a organismos sin competencias en el asunto de que se trate, duplicación de diligencias.

El acceso a la información pública, reconocido como derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, OEA, UNESCO explicar siglas y en la legislación de más de 80 países, es fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos en manos del Estado, por las posibilidades que brinda para ejercer contraloría en los asuntos que le afectan.

Las personas tienen derecho a disponer de información de calidad, pertinente y oportuna acerca de todo lo relativo a su situación como migrantes, y esa información debe incluir los organismos nacionales, departamentales, regionales y locales con competencias en los asuntos de su interés, los trámites y tipos de documentos que les corresponde tramitar, las rutas institucionales y el status de desarrollo, con claridad y accesibilidad; información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; identificación de las autoridades y de los funcionarios o funcionarias al servicio de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; la oferta de atención que brindan organismos internacionales u organizaciones sociales.

Garantizar este derecho tiene impactos muy positivos en la gestión del flujo migratorio, por cuanto reduce significativamente el desperdicio de tiempo y esfuerzo relativo a trámites equivocados, documentos insuficientes, acceso a organismos sin competencias en el asunto de que se trate, duplicación de diligencias.

Se recomienda:

- Diseñar vías de acceso a la información utilizando canales multimedia para llegar a población con accesibilidad distinta, enfatizar en aquellos lugares donde no hay internet a través de carteleras, cartillas informativas y funcionarios adecuadamente entrenados a tal fin.
- Capacitar a los funcionarios responsables de acceso a la información y empoderarlos al interior de las unidades de las instituciones públicas responsables de implementar las políticas y programas de atención a la migración,
- Desplegar un programa informativo de los alcances de las regulaciones sobre transparencia y acceso a la información pública y rendición de cuentas. La población meta debe ser tanto agentes del sector público, actores de organizaciones civiles e internacionales, así como población. Es impostergable la tarea de innovar en materia de transparencia activa, diseñando estrategias para llegar tanto a los migrantes como a los funcionarios.
- Incluir en estos esfuerzos a los organismos y ONG internacionales, desde el reconocimiento de la tarea que han realizado en términos de divulgar información sobre la ruta migratoria y recopilar información sobre la situación de migrantes. Una alianza entre estas organizaciones y los Estados podría ser clave para afrontar de una forma más estratégica los programas de acceso a la información.

2 Fortalecer las políticas y programas de regularización migratoria como mecanismo de garantía de derechos y combate a la corrupción

Siendo el objetivo de la regularización reducir la situación de vulnerabilidad y exclusión de los migrantes, así como reducir el riesgo de que estos sean víctimas de extorsión, engaño, robo y otras formas de abuso.

Se recomienda:

- Que se activen los mecanismos que permitan que ésta sea la primera respuesta de atención a esta población.⁴⁰
- Brindar una información clara, oportuna y accesible sobre los trámites migratorios y los trámites para el acceso a la educación y a la salud de la población migrante, y ampliar de forma progresiva la sensibilización e información a funcionarios públicos que atienden a poblaciones migrantes, en especial frente a servicios básicos como salud y educación.
- Favorecer la articulación entre los países que enfrentan el ingreso de población venezolana migrante, de manera que sus políticas de regulación del flujo migratorio, atención de población y regularización de situación no impliquen daños involuntarios al país vecino.

3 Fortalecer los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas y contraloría social y atender la desfinanciación local

La oferta de atención a migrantes es compleja; requiere recursos, capacidades organizacionales, entrenamiento específico al personal a cargo, atención a rasgos culturales de la población migrante, articulación interinstitucional, entre otros. Básicamente parece haberse concentrado en salud, educación, alimentación y regularización. Cuando la supervisión es débil, puede afectarse la calidad de la atención, el aprovechamiento de recursos múltiples, profundizarse formas de exclusión, así como la detección y corrección de irregularidades en cualquiera de los procesos que están involucrados.

Por otra parte, y respecto a la desfinanciación que según el estudio se produce en los niveles locales de atención y gestión, el flujo migratorio –sin duda-, representa una importante presión sobre los países receptores, y exige la aplicación de recursos financieros que no estaban previstos en los presupuestos ordinarios de los organismos competentes. En agosto de 2019, Eduardo Stein –enviado especial de la ONU para la atención a la crisis migratoria de Venezuela hacia Colombia— sostuvo que “es necesario que la comunidad internacional redoble su apoyo a Colombia. En ese sentido, el diplomático de la ONU manifestó que “es prioritario para 2020 tener acciones de integración socioeconómica y cultural de venezolanos en Colombia”, porque el flujo migratorio “lejos de disminuir, va a aumentar”. Stein aseveró que “el plan de respuesta

⁴⁰ En el documento del Pacto Global para las Migraciones publicado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) se afirma que “No hay evidencias que comprueben que las políticas de regularización provoquen un aumento de la migración. Al contrario, en los países donde se implementaron el ingreso de personas se mantuvo constante y el impacto principal fue sobre quienes ya estaban en el territorio. En este tipo de experiencias, la regularización se transformó en la principal respuesta del Estado frente a la irregularidad migratoria”. P.8.

de Colombia requiere de un mayor financiamiento debido a que se encuentra desfinanciado en 70 % frente a la dimensión de la problemática”.⁴¹

Al respecto, el informe de Transparencia por Colombia señala: “Los presupuestos trianuales, de municipios y departamentos, especialmente de salud, se agotan rápidamente, pues cuando fueron formulados en 2016 no se contempló que la migración tendría el impacto actual. Sin embargo, los recursos tampoco estarían asegurados en el nivel nacional, en tanto las autoridades han declarado que existe una desfinanciación de 70% para atender esta problemática”. Por tanto, la organización recomienda destinar posibles recursos específicos para municipios fronterizos y favorecer procesos descentralizados en cuanto a la toma de decisiones sobre la atención a migrantes.

Se recomienda:

- Incorporar a las tareas habituales de los organismos competentes, estrategias para hacer monitoreo y supervisión de la oferta de atención en cualquiera de sus modalidades desde el punto de vista de la información, mecanismos de protección, seguridad, calidad y recursos asociados a los bienes, productos e impactos que genera.
- Incorporar la rendición de cuentas a todo el circuito de gestión institucional, tal como se incluye en las obligaciones de los organismos competentes y como es explícitamente exigida cuando de la atención a migrantes se trata, por las vías, canales o dispositivos que cada vez considere conveniente.
- Promover las mesas nacionales y locales de articulación institucional, tanto en Colombia como en Perú, y otorgar recursos para su funcionamiento, por ser instancias de supervisión, control y rendición de cuentas que los entrevistados reconocen como un valioso espacio de trabajo. El Informe de País de Perú incluye entre sus recomendaciones “... que el Gobierno Regional deba rendir cuentas sobre sus acciones relacionadas a la migración en las audiencias públicas de rendición de cuentas. Complementariamente, podría recomendarse que la entidad realice audiencias de rendición de cuentas extraordinarias exclusivamente dedicadas a la problemática”.⁴² El mismo planteamiento se lee en el documento sobre Colombia: “Exigir la rendición de cuentas del Gobierno Nacional, de los gobiernos territoriales y de la cooperación internacional”.⁴³
- Abordar el proceso de rendición de cuentas desde las posibilidades que brinda a estas personas como mecanismo de diálogo permanente entre ciudadano y Estado, y en vinculación con el ejercicio de la contraloría social. En efecto, por una parte, este mecanismo posibilita la retroalimentación a la institucionalidad pública por parte de actores interesados (migrantes, organizaciones que proveen asistencia, ciudadanos de poblaciones fronterizas), en tanto es un dispositivo para la identificación de acciones correctivas de procesos que no estén funcionando adecuadamente, y cuando

41 <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-y-colombia-alertan-que-el-dinero-para-atender-a-los-venezolanos-es-insuficiente/20000013-4046631#>

42 Proética. “Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Informe Perú para Transparencia Venezuela”. Pág. 17.

43 Transparencia por Colombia (2019)”. Informe de análisis de capacidades de autoridades colombianas en la atención de la migración de personas venezolanas. Entrevista a funcionario de migración. Pág. 26.

corresponde, conducen a buenas prácticas o sanciones. Por otra parte, permite vincular dinámicamente la rendición de cuentas como espacio conversacional, con la contraloría social por parte de estos mismos actores que generalmente están al margen de procesos de discusión o decisorios, y que tienen especial interés en este tipo de contenidos. De este modo, podría contribuir a reducir la falta y la asimetría de información que genera vulnerabilidad en los migrantes, y que los convierte en víctimas de las redes de corrupción.

4 Instrumentar mecanismos para atender la denuncia de irregularidades, abusos y hechos de corrupción

La población migrante requiere que los países hagan el esfuerzo de destinar recursos y instancias específicas para denunciar hechos de corrupción o abuso y reclamos en forma segura, con funcionarios entrenados para tal fin, y circuitos de tramitación eficientes y confiables. Sin embargo, la problemática se complejiza debido a que a algunos miembros de la población migrante tampoco le interesa, reportar casos de corrupción, en tanto ésta le resulta funcional para superar obstáculos burocráticos y prohibiciones.

Se recomienda:

- Explorar mecanismos de denuncia útiles para los actores afectados; en el caso de los migrantes, aquellos que se hayan usado para poblaciones en altas condiciones de vulnerabilidad, pues se debe evitar “revictimizar” a quien tuvo que incurrir en alguna irregularidad obligándolo a que denuncie y luego sea sujeto de algún tipo de sanción
- Combinar esfuerzos con entidades que estén reportando o haciendo seguimiento sobre abusos de derechos humanos directamente con población migrante, e invitarlas a incorporar mecanismos de identificación de irregularidades por corrupción. En tercer término, es necesario seguir fortaleciendo los canales formales que tengan las autoridades migratorias para este fin, dándoles mayor difusión especialmente en los puestos de control fronterizo.

5 Aplicar mecanismos de vigilancia y control social a los recursos que llegan a través de los organismos internacionales

Los recursos de la cooperación internacional —aunque insuficientes— han aumentado y siguen incrementándose. Recientemente Josep Borrel, ministro español en funciones de Asuntos Exteriores, anunció en Cúcuta que España invertirá 50 millones de euros en los próximos tres años para paliar el impacto del éxodo venezolano.⁴⁴ Por otra parte, la Conferencia de Solidaridad con Refugiados y Migrantes Venezolanos, realizada en Bruselas los días 28 y 29 de octubre de 2019, recaudó 120 millones de euros a movilizar en los próximos días para asistir a la diáspora.⁴⁵

Es necesario revisar estos riesgos con la convicción de que cualquier denuncia debe traer su correspondiente correctivo, sabiendo la importancia de trabajar combinadamente organismos, Estados, afectados y actores interesados en estos contenidos, basados en el objetivo común de que la ayuda llegue donde tiene que llegar.

El Informe de País de Transparencia por Colombia recomienda “aumentar el seguimiento y transparencia de los recursos físicos y financieros de las diferentes entidades, destinados a la atención humanitaria”.⁴⁶

6 Consideración de la perspectiva anticorrupción por parte de las autoridades

En los procesos migratorios la lucha contra la corrupción implica un prerrequisito, como es comprender que la corrupción es un peligro real y que puede comprometer los esfuerzos institucionales más serios y bien intencionados. Las condiciones de emergencia que ha provocado la intensidad y regularidad del flujo migratorio han centrado los esfuerzos en realizar una rápida atención humanitaria sin que en realidad se haya planteado este flagelo como un problema fundamental; de este modo, el énfasis está en el establecimiento de mecanismos para mejorar la oferta de atención al migrante en educación, alimentación, salud y regularización, pero la corrupción no es todavía un problema suficientemente reconocido por los decisores y diseñadores de políticas.

Se recomienda estimular una preocupación institucional real en los países, que impulse las reformas requeridas para incorporar sistemas especializados para la prevención, detección y canalización de hechos de corrupción, y desarrollar las necesarias capacidades para la investigación de este tipo de delitos. Un instrumento para esto es la elaboración a profundidad de mapas de riesgos de corrupción en el proceso de atención a la población migrante, que pueden ser liderados por las autoridades nacionales migratorias de Colombia y Perú, y que serían el punto de partida para la incorporación de un enfoque anticorrupción mucho más robusto. En este aspecto, sería muy adecuado y necesario incorporar a Ecuador en futuros estudios, de manera de lograr visiones más completas de la problemática y sus implicaciones.

44 https://www.elpais.com/internacional/2019/10/19/actualidad/1571510177_822791.html.

45 <https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/29/5db8856dfdddfa4868b45a1.html>

46 Idem. Pág. 25.

7 Promover la atención mediática en torno a la relación entre migración y corrupción numeración

Es importante hacer visible esta relación para sensibilizar a la opinión pública y a los decisores acerca de la necesidad de atender esta específica y grave arista del proceso migratorio. Las universidades y centros de investigación deben incorporar este contenido a sus trabajos, y difundirlos por todos los canales posibles. Por otra parte, los medios de comunicación en sus diferentes versiones, son aliados estratégicos para el logro de este objetivo, al cual ha contribuido significativamente el periodismo venezolano con los relatos e historias que —de forma especialmente sensible y profesional— publican, y los cuales han sido merecedores de reconocimientos internacionales.

Es deseable replicar experiencias como la impulsada por la Fundación Gabo, que consistió en un taller gratuito para periodistas, denominado *¿Cómo cubrir la migración?*, e incorporar la perspectiva de los riesgos de corrupción.

8 Instrumentar una propuesta de cambio para el control del crimen organizado en fronteras

Esta recomendación requiere del esfuerzo combinado de instituciones de los países involucrados, así como el diseño de políticas articuladas y complementarias de control de este flagelo. Transparencia Venezuela generó una propuesta de cambio al respecto, que ha sido plasmada en cinco estrategias, tal como se presentan a continuación:

1. Ruptura de los lazos político/criminal. Fin de la impunidad. Ver numeración
2. Eliminación de incentivos y de oportunidades de negocio para el crimen organizado.
3. Salud Institucional.
 - a) Leyes e instituciones, una gigante tarea por delante. Reformas legales e institucionales. Nuevas Leyes.
 - b) Fortalecimiento de las instituciones. Análisis y seguimiento de los actores y sus relaciones con el crimen organizado.
 - c) Órganos de Seguridad y control. Peligroso y prioritario.
4. Sociedad civil un driver para el cambio.
5. Abordaje de los retos del desplazamiento forzoso y los riesgos de género, trata y otras formas de esclavitud moderna.

El siguiente gráfico, concretamente referido a la frontera colombo venezolana, muestra los elementos necesarios a abordar para un adecuado trabajo combinado entre estos países⁴⁷:

⁴⁷ Transparencia Venezuela (2018). Teoría del Cambio. Decisiones, acciones y estrategias para un país que desea enfrentar el crimen organizado con éxito. Pág. 1.

CRIMEN ORGANIZADO Y CORRUPCIÓN EN LAS FRONTERAS DE VENEZUELA

Prioridades Estructurales y Prevención

Trabajo coordinado entre países a ambos lado de las fronteras 3 áreas de acción:

Desarrollo económico de la frontera	Salud Institucional	Control de grupos armados
<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar incentivos y oportunidades de negocios criminales • Promoción de inversiones Incentivos y desarrollo de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer instituciones medulares y básicas • Fortalecer marco legal reformas y nuevas leyes 	<ul style="list-style-type: none"> • Inteligencia • Fortalecimiento instituciones de defensa nacional y seguridad ciudadana • Reforma legal distribución de competencias y coordinación efectiva

Existen dos elementos que, aunque no se derivaron directamente de los trabajos de campo realizados y recogidos en los informes de país, no pueden dejar de ser mencionados, por constituir problemáticas que complejizan la realidad de la migración, y porque es necesario considerarlos en cualquier propuesta de cambio y de mejora de la oferta de atención a migrantes. Estos son la afectación particular a mujeres, niños, niñas y jóvenes, y que podría llamarse la instalación de la narrativa xenófoba.

9 Diseño de políticas de atención a migrantes con enfoque de género eso haría parte del punto 10 o sería aparte, lo distinguiría en numeración

No fue éste un aspecto incluido en el levantamiento de información ni en los análisis del estudio, por ello no se presentan recomendaciones específicas. Sin embargo, la convicción de que es uno de los ámbitos más claros de abuso y corrupción, así como la importancia nacional e internacional que la problemática ha adquirido justifican su mención, no como un resultado de investigación sino como un asunto que debería ser objeto de estudio, y que demanda dejar abierta la posibilidad de futuras cooperaciones entre países, agencias, organismos y gobiernos.

Tanto las acciones institucionales de organismos públicos como la oferta de atención de organizaciones sociales y organismos internacionales deben procurar incorporar de forma preferencial a esta población, que corre mayores riesgos de corrupción y abuso que cualquier otra. Uno de los mayores riesgos es la trata de personas. Por “trata de personas” se entenderá “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.⁴⁸

Respecto a la dimensión de esta problemática, la Oficina Internacional para las Migraciones indica que “desde 2017 hasta 2018, las autoridades peruanas registraron más de 1.700 víctimas de trata de personas, de las cuales el 10 por ciento provenía de Venezuela”, indicó José Iván Dávalos, Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de las Naciones Unidas en Perú. Esta problemática podría empeorar debido a la condición vulnerable en que esta población (de migrantes) ingresa al país”. Los expertos señalan que las jovencitas y mujeres pobres que sufren hambre, son más propensas a convertirse en víctimas de explotación sexual. “Seducidas por propuestas falsas de viajes gratuitos y trabajo bien pagado como camareras, bailarinas o cocineras en zonas mineras, las migrantes pueden verse forzadas a ingresar en el mundo de la prostitución y ser obligadas a trabajar de ese modo para pagar sus deudas”, indican los fiscales.⁴⁹

La condición de indocumentados, la falta de apoyo en el país receptor, la pobreza que caracteriza las últimas oleadas de migrantes, que se unen a los riesgos ya identificados, hace que esta población sea presa fácil de grupos criminales que se amparan en el anonimato de sus víctimas y en una invisibilización que cancela cualquier posibilidad de reclamo o denuncia.

En un estudio muy reciente de la ONG Oxfam (confederación internacional formada por 17 organizaciones no gubernamentales nacionales que realizan labores humanitarias en 90 países) denominado Sí, pero no aquí, se afirma que las mujeres migrantes, para la mitad de los encuestados, podrían acabar ejerciendo la prostitución, al vincular su género y la precariedad. OXFAM también alerta de mayores riesgos de explotación laboral y violencia machista contra ellas.⁵⁰

La disolución del principio de autoridad legítima y formal en las fronteras genera condiciones muy favorables para la aparición del crimen organizado, que saca provecho, sin escrúpulos, de la situación extrema de muchos migrantes; “...un problema en especial para mujeres, niños y niñas que viajan solos, cuya vulnerabilidad extrema los hace víctimas fáciles de la explotación sexual, el maltrato y el tráfico”.⁵¹

48 Observatorio Nacional de Trata de Personas (2018). Migración venezolana y la trata de personas. Pág. 20.

49 <https://lta.reuters.com/articulo/peru-trafico-venezuela-idLTAKCN1QV1GV-OUSLT>.

50 En: <https://www.lapatilla.com/2019/10/28/oxfam-alerta-de-bases-para-la-xenofobia-por-crisis-de-refugiados-venezolanos/>.

51 Ávila Monserrate. Compromiso Democrático”. Boletín No. 30. Bogotá, 1º de septiembre de 2019. pág.1

Es muy importante que los países receptores reconozcan esta problemática e incorporen la perspectiva de género, y las saludables prácticas que ésta conlleva, en sus iniciativas de atención. Proética recomienda, además, que la Fiscalía desarrolle y establezca “protocolos de atención específicos para las personas que denuncien casos de extorsión sexual para acceder a servicios de la atención a poblaciones migrantes”.⁵²

10 Reconocimiento de la xenofobia y diseño de políticas y estrategias para combatirla

Para su estudio sobre las percepciones hacia migrantes de Venezuela, *Sí, pero no aquí*, Oxfam entrevistó a 1.200 personas en Colombia, Perú y Ecuador. Un dato fundamental que se desprende de este reporte es que siete de cada 10 locales en países como Colombia y Chile, consideran que la delincuencia aumentó y los servicios empeoraron gracias a la llegada de los connacionales.

La ONG alertó este lunes en torno a la aparición en Colombia, Perú y Ecuador, de “narrativas antimigratorias” con aliento de xenofobia, que aluden a una razón discriminatoria basada en la nacionalidad, por la llegada de cientos de miles de migrantes y refugiados venezolanos. Aun cuando reconocen en sí mismos sentimientos de solidaridad, prevalece la convicción de que la presencia de los venezolanos colapsa los servicios y compromete recursos que deberían dirigirse a los nacionales. “Las narrativas antimigratorias están comenzando a enmarcar su discurso sobre la base de miedos ya conocidos, (...) acentuando sentimientos xenófobos y discriminatorios”, escribe Oxfam en *Sí, pero no aquí*.

Por otra parte, los resultados del “Proyecto Migración Venezuela” —iniciativa de la revista *Semana*— confirman percepciones negativas acerca de los migrantes venezolanos. La investigación indica que durante el año 2019, los colombianos variaron su grado de acuerdo o desacuerdo con que el gobierno colombiano acoja a migrantes venezolanos, de 56 y 40 por ciento en febrero respectivamente, a 42 y 46 por ciento en el mes de julio. El proyecto señala que “los flujos migratorios elevados deben ir acompañados de políticas oportunas, que eviten que los brotes de rechazo por nacionalidad, raza o nivel económico se propaguen. En Colombia, la mayoría de los venezolanos encuestados se siente discriminada, y a medida que la migración crece, también lo hace el desacuerdo de los colombianos en acogerlos”.⁵³

52 Profética. “Riesgos de corrupción que pueden presentar las instituciones en la atención al proceso de migración venezolana. Informe Perú para Transparencia Venezuela”. Pág. 17.

53 Ávila Monserrate. Boletín No. 34 Bogotá. 1 de noviembre de 2019. Pág. 3.

5

Metodología

El objetivo del estudio es identificar los riesgos de corrupción a la luz de tres dimensiones de la atención a la población migrante venezolana. La primera se refiere a las características de las zonas fronterizas; la segunda remite al análisis de la oferta de atención; y la tercera dimensión identifica riesgos de corrupción en tres componentes: acceso a la información pública, capacidades institucionales y existencia de controles y contrapesos. Finalmente, se presenta un conjunto de recomendaciones que se espera sean útiles para producir los cambios que la atención adecuada de la población migrante demanda.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de agosto y octubre de 2019, y se enfocó en los puestos de migración en fronteras y no en otras zonas de riesgo, como los servicios de atención a migrantes o la presencia de grupos irregulares en fronteras y su impacto en la población migrante, asuntos de la mayor relevancia que podrían ser investigados en futuros estudios.

La ruta metodológica escogida fue la identificación y selección intencional de informantes clave, privilegiando el acceso a información de calidad por encima del abordaje de muestras representativas de sujetos más extensas. Esta decisión técnica se basó en consideraciones tales como la dificultad de trabajar con poblaciones cuantitativamente significativas por el costo y complejidad que ello supondría y por exceder los alcances de este estudio, pero también por la resistencia

de la población migrante a ofrecer información por su condición de vulnerabilidad. Los riesgos identificados derivan de la percepción que al respecto tienen los actores entrevistados y no de una verificación, asunto que excede las posibilidades de un estudio de tres meses, cuya profundización demanda una investigación adicional.

Es así como se elaboraron cuestionarios estructurados a actores previamente categorizados, como son autoridades, miembros de organizaciones sociales y migrantes (entendidos como casos ilustrativos de problemáticas mayores), así como una revisión hemerográfica sobre migración y corrupción, y revisión de literatura oficial.

El equipo de Colombia realizó observación directa y concentró el trabajo de campo en **Ipiales y Pasto** —en la frontera de Colombia con Ecuador— durante la semana que va del 26 al 30 de agosto. El equipo de Proética —Perú— realizó el trabajo de campo en la zona de **Tumbes** y en **Lima** entre el 18 y el 22 de septiembre, con asociaciones de migrantes venezolanos. Transparencia Venezuela cubrió el trabajo de campo del 30 de septiembre al 08 de octubre en los municipios **Villa del Rosario** y **San José de Cúcuta**, Departamento de Norte de Santander, República de Colombia.

A continuación, el detalle de las entrevistas realizadas:

Tabla N° 4

Distribución de instrumentos aplicados, según país y tipo de actor				
País / Actor	Colombia	Perú	Venezuela	TOTAL
Autoridades y funcionarios públicos	11*	4	3	18
Miembros de organizaciones sociales	7	4	1	12
Migrantes	2	5	4	11
TOTAL	20	13	8	41

*Incluye una autoridad ecuatoriana

La revisión hemerográfica respecto a la situación de la migración en Colombia y Perú se muestra en la Tabla No. 2:

Tabla N° 5

Revisión hemerográfica por país y alcance del medio		
País / Actor	Colombia	Perú
Medio nacional Internacional	Portal web La Silla Vacía, periódico El Espectador, periódico El Tiempo, BBC	El Comercio La República Radio Programas del Perú Perú.21 Telemás Digital Diario Correo Americas Quarterly
Medio local	Diario del Sur	Correo – edición Tumbes La Industria (Trujillo) Radio Cutivalú (Piura) El Tiempo (Piura)

Nota en el anexo 1 de este documento se refiere el detalle de la información recabada.

Las entrevistas se aplicaron siguiendo el formato compartido por la coordinación del proyecto multipaís, adaptando las preguntas a la realidad de cada uno de estos. Los equipos contactaron con instituciones públicas presentes en cada

zona definida para el trabajo de campo, así como con un grupo de organizaciones sociales que operan en las zonas donde se expresa más profundamente la crisis humanitaria que la migración ha generado.

Anexo

Anexo 1

Migración, corrupción y factores de riesgo Revisión Hemerográfica

Revisión hemerográfica sobre Colombia

- La revisión hemerográfica realizada por el equipo de Transparencia por Colombia, permitió identificar los siguientes hechos de corrupción:
- Venta de permisos migratorios falsos: en Sabanalarga, Atlántico se capturó al enlace de la Alcaldía Municipal para población víctima por estar involucrado en falsedad de documentos migratorios que les eran vendidos a venezolanos, frente a lo cual Migración Colombia aclaró que los trámites migratorios para población venezolana son gratuitos.
- Homicidios y desmembramiento a ciudadanos y ciudadanas venezolanas en la zona de frontera: son varios los reportes de prensa que presentan estos hechos, sin embargo, no se tiene claridad sobre las razones concretas por las cuales se presentan. A la fecha, las autoridades colombianas capturaron a una banda denominada La línea, responsable de estos actos.
- Desapariciones forzadas: según Medicina Legal, en la zona de frontera en el 2018 se presentaron 233 casos de desapariciones forzadas, y este año las cifras van en aumento. Si bien en su mayoría son ciudadanos colombianos, hay un número importante de desapariciones de ciudadanos venezolanos cuyas razones son principalmente la trata de personas y el reclutamiento forzado.
- Alquiler de venezolanos menores de edad, para incorporarlos a la mendicidad en las ciudades capitales colombianas Popayán, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena. Las autoridades colombianas han identificado prácticas de “alquiler” de niños y niñas por parte de ciudadanos y ciudadanas venezolanas para pedir dinero en semáforos y plazas, si bien se han capturado a adultos involucrados en estos hechos, las autoridades advierten que el fenómeno va en aumento.
- Reclutamiento de menores de edad para grupos armados ilegales en la frontera: en la zona operan distintos grupos armados ilegales como el ELN y EPL y bandas delincuenciales como el Clan del Golfo, Los Rastrojos y las Águilas Negras, quienes utilizan la crisis humanitaria por la que está atravesando Venezuela para reclutar menores para sus actividades delincuenciales.

- Reclutamiento de migrantes venezolanos para el tráfico de oro de contrabando: en la zona de La Parada cercana al Puente Internacional Simón Bolívar, se observa el tráfico ilegal de oro, en el cual se encuentran involucrados, además de grupos criminales organizados, comerciantes y oficiales militares de Venezuela, población migrante que es reclutada para encargarse del transporte ilegal de este metal.
- Amenazas de bandas criminales paramilitares colombianas hacia migrantes venezolanos. En Bucaramanga se han encontrado panfletos amenazantes hacia la población venezolana, firmados por las Águilas Negras.
- Transparencia Venezuela aportó la siguiente revisión sobre Colombia:
- Este último año, se han reportado presuntos hechos relacionados con los malos usos de recursos humanitarios por parte de funcionarios de la administración de Juan Guaidó. Informe TV.
- Crisis en Venezuela y Guaidó: qué se sabe de las denuncias de corrupción contra sus colaboradores en Colombia. (BBC, 18.06,2019).
- Capturan a otro miembro de banda colombiana que estafaba a migrantes con falsos documentos. (Migración Colombia, Proyecto Venezuela. 12.09.2019).
- La desprotección de las mujeres venezolanas víctimas de trata de personas. Se identificó la falla de las autoridades colombianas para detectar el delito. (Movilidad Humana Venezolana. (Blog. 02.09.19).

Revisión hemerográfica sobre Perú

- Esta revisión incluye resultados de los equipos de trabajo de Proética y Transparencia Venezuela.
- La revisión de las versiones en línea de algunos medios de comunicación nacionales y locales (El Comercio, La República, Radio Programas del Perú, Perú.21, Telemás Digital Correo-edición Tumbes, La Industria (Trujillo), Radio Cutivalú (Piura), El Tiempo (Piura), en un periodo que abarca desde enero de 2018 hasta setiembre de 2019, solo arrojó un reporte relacionado a casos de corrupción en el control migratorio de población venezolana, y se refiere a dos agentes de migraciones que fueron detenidos por la policía por haber realizado cobros de coimas a un migrante venezolano, menor de edad (16 años), para sellarle su Tarjeta Andina de Migración, de tal forma que pudiera ingresar legalmente al Perú.
- Otras noticias registradas son las siguientes:
- Rescatan a cuatro venezolanas explotadas sexualmente en prostíbulo. El local era promocionado en las redes sociales con el nombre de Mandala Spa. Incluso, difundían en WhatsApp las imágenes de las extranjeras y el precio del servicio que ofrecían. (El Comercio. Perú, Lima. 28.08.2019).
- Cuarto grupo de 46 venezolanos con antecedentes fue expulsado del Perú. El cuarto grupo de ciudadanos venezolanos con antecedentes policiales y/o penales que ingresó al Perú falseando su información migratoria, fue expulsado del país. (El Comercio. Perú, Lima. 02.08.2019).
- Expulsan a extranjeras que simulaban ser gestantes para ingresar a Perú. (El Comercio, Perú, Lima, 02.08.19).
- El 100% de venezolanas en Perú fue víctima de algún tipo de violencia, según estudio. (Diario Correo, Perú, 27.08.19).
- Migración hace vulnerables a las venezolanas. Traficantes de personas las captan para inducir las a la prostitución. (Diario Correo Perú. 14.04.2019).
- Responses to the Venezuelan Migration Crisis: A Scorecard. (Americas Quarterly, 11.07.2019).
- Venezuela crisis: Four million have fled the country, UN says. (BBC News. 07.06.2019).

Anexo 2

Selección de Entrevistas

ENTREVISTA 1 Ficha de entrevista

- Título: “La academia en la medición del impacto de la migración venezolana”
- Entrevistador(es): Margarita Granados y Laura Forero
- Entrevistado: Hugo Ramirez Arcos
- Director del Semillero de Fronteras y Migraciones, y docente de pregrado y posgrado de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Su campo de investigación desde el 2006 se encuentra en las dinámicas institucionales y sociopolíticas en la frontera colombo-venezolana, desplazamiento transfronterizo y dinámicas territoriales del conflicto. Ha trabajado en territorio fronterizo en el marco de proyectos del Centro de Memoria Histórica, Consejo Noruego para Refugiados, Unicef, International Crisis Group, entre otros.
- Fecha de la entrevista: 20 de junio de 2019
- Texto resumido de la entrevista

Vocación de permanencia o tránsito de migrantes

- Según el trabajo de campo realizado por Hugo Ramírez a principios del 2019, en este punto de Control Migratorio es posible ver dos tipos de migrantes venezolanos: los que tienen como destino principal migrar a países del sur del continente entre los que figuran Ecuador, Perú, Chile, Paraguay, Uruguay y Argentina. Y migrantes que al no cumplir con sus propósitos y proyecto de vida, luego de vivir un tiempo en Colombia, buscan un nuevo destino en otro país. Entre estos dos tipos se encuentran los que llegan al Punto de Control Fronterizo por medio de transporte público o privado y otros que han realizado toda la ruta desde Venezuela a pie y que se conocen como caminantes.
- En general, las cifras de ciudadanos venezolanos que cruzan la frontera colombo venezolana y la frontera colombo ecuatoriana son inciertas, esto porque los datos oficiales que tiene el gobierno colombiano carecen de exactitud. Existen tres razones que Ramírez expone para argumentar la imprecisión de las cifras: la primera, es que históricamente Colombia no ha tenido una política enfocada en el registro de migración en zonas fronterizas que posea precisión técnica. En segundo lugar, la presencia en sectores de la frontera de grupos armados ilegales permite que estos grupos se ocupen del control fronterizo, y los migrantes que cruzan la frontera por estos sectores dejan de ser contabilizados. En tercer lugar, la falta de migrantes registrados que no acuden a las jornadas de registro convocadas por el gobierno colombiano por miedo a ser deportados o a sufrir represalias.

- Según el trabajo realizado por Ramírez en organizaciones sociales, la cifra interna que manejan es de 1.800.000 ciudadanos venezolanos que están en territorio colombiano aproximadamente. Esta cifra varía considerablemente a la presentada por Migración Colombia, en la que aparece a 2019 un número de 1.174.743 venezolanos, de acuerdo a los datos del proceso de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (Ramv), realizado en el 2018 por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y otras organizaciones. En todo caso, estas cifras continúan siendo aproximaciones y el número real es incierto.

Respecto a los trámites migratorios

- Al entrar en Colombia, los venezolanos que ingresen por Puestos de Control Migratorio pueden adquirir el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), que les permite desplazarse por el país entre un plazo de 90 días que puede prorrogarse a 180 días. Para los venezolanos que quieran permanecer en el territorio colombiano deben tramitar el Permiso Especial de Permanencia, que les permite estar en el país por 90 días y puede ser prorrogado hasta por dos años, y les permite acceder a servicios de salud por emergencia, a educación y próximamente a los servicios de ubicación laboral que están contemplados en el Conpes 3950.
- Otro documento que disponible es la Tarjeta de Movilización Fronteriza (TMF) que volvió a ser emitida por Migración Colombia, destinada a la población migrante pendular que habita en sectores cercanos a la frontera y cruza periódicamente a ambos países.
- Estos permisos funcionan al mismo tiempo que los trámites migratorios regulares, como la solicitud de visa de turismo, trabajo y educación. Adicionalmente, es menester señalar que las personas que ingresen por cruces fronterizos diferentes al Puesto de Control Migratorio en un principio, no pueden tramitar ningún permiso de los mencionados anteriormente y para solucionar su estatus de migrante irregular deben esperar a jornadas del Registro Administrativo para Migrantes Venezolanos (RAMV).

Situación y contexto en Rumichaca

- Al llegar al cruce fronterizo aledaño al puente internacional Rumichaca, cercano al municipio de Ipiales en el departamento de Nariño, es posible observar una concentración de carpas pertenecientes a varias organizaciones no gubernamentales en inmediaciones del Centro Binacional Fronterizo del lado colombiano. Entre estas organizaciones se encuentran el espacio amigable brindado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), una carpa de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) donde realizan asesoría sobre derechos humanitarios, una carpa de la Cruz Roja y una carpa en la que se prestan servicios de salud por parte de una IPS de Ipiales, en convenio con UNICEF.
- Del lado ecuatoriano se encuentran carpas pertenecientes a la OIM que prestan servicio de transporte al interior de Ecuador, una carpa del Consejo Noruego para Refugiados y una perteneciente al Programa Mundial de Alimentos. Desde el punto de vista de Ramírez, las instalaciones del lado ecuatoriano tenían mejor capacidad de respuesta y eran más cómodas para prestar los servicios.

- Los venezolanos que quieran entrar regularmente a Ecuador deben tramitar un documento conocido como la Carta Andina, para tal fin deben llevar su cédula plastificada y pasaporte. Quienes no tengan uno de los documentos pueden traer la denuncia de pérdida de dicho documento con un sello notarial emitido en Venezuela. Para muchos venezolanos es imposible cumplir estos requisitos y al ver truncada su entrada regular a Ecuador optan por cruzar los caminos verdes o trochas que no tienen control migratorio.
- - Mediante entrevistas y un acompañamiento a varios de los migrantes en el sector Rumichaca, se identificó que la ayuda que han recibido estos ciudadanos venezolanos ha sido sobre todo proveniente de particulares, y de organizaciones civiles y de cooperación internacional. En contraste habría sido poca la ayuda que les brindan las instituciones gubernamentales.

Acceso a la información

- En cuanto al acceso a la información, la entrevista arrojó que al tener un contexto en el que las rutas institucionales de atención a la población venezolana migrante está en constante cambio y no son permanentes, la información que se tiene sobre ellas es confusa. Esto conlleva a dos situaciones que vulneran los derechos de la persona migrante: en la primera situación, una institución o servidor público puede generar una acción de daño sobre el migrante ya que, según explica Ramírez, al migrante se le informa sobre sus derechos y la oferta institucional que lo puede llegar a beneficiar, pero cuando trata de acceder al servicio o bien de la ruta, esta podría haber cambiado totalmente los requisitos para el acceso o podría ya no estar en funcionamiento, lo que genera un ámbito habitual de desinformación, y al migrante unas falsas expectativas sobre la acción institucional.
- En segundo lugar, las instituciones en el territorio no poseen las herramientas para responder a los cambios de las rutas de atención y esto se ve reflejado en un caso que fue comentado en la entrevista, en torno a un puesto de atención de Migración Colombia en Norte de Santander, que exhibía un aviso en el que pedía no solicitar información y no insistir en este requerimiento.
- Debido a los problemas que se evidencian en el establecimiento de rutas de atención permanentes, existe un alto grado de desinformación que afecta directamente a la población venezolana migrante y, además, a funcionarios públicos del nivel regional y a organizaciones sociales que intervienen en el territorio. La desinformación genera otra situación adicional que afecta únicamente al migrante y es por lo cual se puede observar desde la dimensión social de la herramienta CSEA.
- La situación tiene lugar en los cruces fronterizos y participan grupos armados ilegales, que aprovechan la situación de desinformación para difundir rumores sobre cobros por trámites que normalmente son gratuitos. Esto les permite ofrecer ese mismo trámite o servicio desde lo que según argumentan es un menor precio, engañando de esa forma al migrante que termina pagando por trámites que no tenían inicialmente ningún costo.

- Desde la dimensión social, el migrante venezolano está en un contexto de vulneración sobre su derecho a la información confiable y su seguridad, tal como demuestra el último caso que expresa un proceso de extorsión. Este contexto termina formando en el migrante una visión distorsionada del ámbito institucional y una percepción de desconfianza en su relación con las instancias estatales.

Institucionalidad: Ausencia o debilidad de los procesos

- Es importante tener en cuenta que actualmente las instituciones a nivel nacional se encuentran al frente del fenómeno migratorio, que es considerado como emergencia migratoria. Entre estas instituciones se cuentan Migración Colombia, la Gerencia de Frontera del Departamento Administrativo de la Presidencia (Dapre) y, desde la Cancillería de la República, la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Por otro lado, existen mesas de articulación donde se encuentra el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos.
- A nivel local, aunque esporádicamente, las instituciones que se relacionan con la atención a la población venezolana son las gobernaciones y alcaldías por medio de sus secretarías, las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo. Por último, las organizaciones de cooperación internacional ofrecen atención articulada con las instituciones nacionales y locales, y programas independientes que ellos, como organización, formulan y ejecutan.
- Como se ha mencionado anteriormente, no existe una ruta de atención claramente establecida que brinde servicios a la población venezolana migrante y esto demuestra falta de articulación de las instituciones encargadas de atender el fenómeno migratorio. Hay retos que el Conpes 3950 Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela tiene previsto solucionar y mejorar, pero hasta el momento no se ha materializado.

Controles

- Durante la entrevista, más que tratar los controles existentes hacia las instituciones nacionales o locales que atienden el fenómeno migratorio venezolano, el foco estuvo en los riesgos de corrupción que potencialmente podían aparecer ante el aumento de recursos de cooperación internacional y la importancia de revisar estos riesgos sin prejuicios. Ramírez analizó cómo la emergencia humanitaria y su respuesta se enmarcan en un contexto que es conducido por el sentimiento de la compasión y sus dinámicas, según el cual puede considerarse de mal gusto cuestionar la calidad y forma en que se da la respuesta a la crisis, y es ahí donde se da paso a que se presenten irregularidades.
- El fenómeno de migración venezolana hacia Colombia ha permitido por momentos un estado de emergencia que le ha permitido al gobierno captar recursos de cooperación internacional de forma más sencilla, y es por esto que se invita a vigilar a los operadores de estos recursos y los procesos al revés de los cuales se distribuyen estos recursos.

- Este estado de emergencia también ha permitido la descongestión legislativa, explica Ramírez, citando una investigación de estudiantes de derecho, según la cual en una de las coyunturas en las que el gobierno afrontó el fenómeno migratorio venezolano, en el Congreso de la República el lobby que defendía el proyecto de Hidroituango aprovechó para pasar su proyecto como prioridad, beneficiando así mediante el estado de emergencia a intereses particulares diferentes a los que suponen responder a la crisis migratoria.

ENTREVISTA 2 Ficha de entrevista

Nombre Abel Chiroque

Fecha 25 de septiembre de 2019

Institución Defensoría del Pueblo de Tumbes

Cargo Jefe de la Oficina Defensorial de Tumbes

Lugar Hotel José Antonio. Miraflores. Lima

Texto resumido de la entrevista

El entrevistado indica que las responsabilidades de su organización se refieren a protección de la niñez y adolescencia, personas con discapacidad, madres gestante, personas con VIH, adultos mayores, en general población vulnerable. Hay 38 oficinas defensoriales a nivel nacional, y en Tumbes están organizados en comisionados que atienden ejes temáticos. "Gracias a Acnur tenemos un comisionado que atiende exclusivamente asuntos migratorios. Pero la migración es transversal".

Su estrategia principal para la atención de migrantes ha sido sostener encuentros en Colombia y en Quito, pero no directamente con el CONPES.. En Bogotá y en Quito ha habido encuentros de defensorías. En Tumbes hay un convenio de cooperación con el ACNUR, que aportaron para la contratación de personal que atienden a los migrantes. SE preocupa especialmente por la niñez migrante.

SE dispone de recursos ordinarios, y a partir de este año una transferencia de Acnur para estar presentes en el CEBAF. Se ha asignado 520 soles mensuales para que se movilice el comisionado al CEBAF todos los meses. Pero eso es insuficiente. Un gran problema es el desplazamiento. No hay movilidad ni combustible. Hay 3500 soles mensuales para contratar un abogado que atiende la temática de migración en la oficina de Tumbes.

Sus principales actividades son:

- 1) Atención en la frontera para supervisar que los funcionarios de los servicios migratorios y PNP cumplan con la Convención sobre los derechos del niño.

- 2) Adoptar medidas preventivas para los casos de trata de personas.
- 3) Garantizar un buen trato a grupos vulnerables. 4. Brindar orientación sobre trámites y procedimientos.

La supervisión a la oferta de atención al migrante venezolano la hace la Defensoría del Pueblo, la Mesa Multisectorial, Acnur, OIM, La Cruz Roja, y la Iglesia "Encuentros" de los jesuitas.

Es posible acceder a información de interés para los migrantes en la página web de la institución y a través de las organizaciones de ayuda humanitaria, particularmente en lo que se refiere a requisitos migratorios, procedimientos, orientación geográfica. Han ido mejorando la entrega de información. Del año pasado no había servicios de telecomunicaciones. No había puntos de ventas de chips para migrantes. Se considera ha sido un avance. Los responsables de dar la información están en la Oficina de migraciones. Jefes de oficina de cada instancia del Estado. A nivel de trámites y procedimientos, en la policía, en RREE, y en la Defensoría. Sin embargo, es notable una afirmación del entrevistados según la cual "En Migraciones hay disposiciones de no brindar información... Se ha confundido a los migrantes, a la población en general, y a las mismas entidades del Estado cuando Perú cambió su política migratoria. Hay un divorcio entre Migraciones y los demás sectores del Estado... El año pasado se presentaron casos de corrupción en Migraciones, pero no han tenido denuncias sobre la policía. Este año no hemos tenido más denuncias. La gente de migraciones cobraba 20 dólares por sellar los papeles. Les montaron un operativo".

"Perú permitía tener acceso a información y procedimientos. A partir del primero de agosto de este año hubo cambio, porque los ingresos se redujeron a 90%, y allí se presume que el acceso a información ha cambiado y la manejan traficantes o interlocutores no acreditados".

SE considera muy alto el nivel de articulación con los pares de la institución; para ello, tienen un grupo de WhatsApp de defensorías y una coordinación permanente con la Defensoría de Ecuador. También están articulados con ACNUR; pero a nivel regional es mediano porque solo atienden en algunos distritos.

En cuanto a la toma de decisiones," El defensor y la primera adjunta y la adjuntía de derechos humanos somos los que tomamos las decisiones. El ente rector es la adjuntía de DDHH". Otras instituciones con las cuales actúa la Defensoría son "La cooperación internacional, la oficina de Migraciones, los hospitales. Hemos atendido varios casos de niños en hospitales para cambios de calidad migratoria. Con el carnet de extranjería pueden afiliarse al SIS. Educación ha tenido buena apertura para la recepción de niños migrantes. La Policía también ha tenido muy buena actuación. No ha habido quejas, en general han mantenido una cordialidad. Pero esta semana tienen órdenes de intervención. Intervinieron a una madre con dos niños, pero se desmotivan de intervenir en ese tipo de casos. La política de expulsión se da a partir de la xenofobia. Han habido psicosociales de que se robaban a los niños".

El monto de los recursos no está disponible, y ello se debe a que "Hemos salido en el último lugar de los indicadores de gestión interna a nivel nacional por enfocarnos en atender a población vulnerable. Hemos dejado de hacer otras actividades para concentrarnos en la población

migrantes han reducido sus resultados a nivel de gestión de casos. La alta dirección reclama que sus indicadores están en rojo”.

La principal recomendación es que “... se coordine con las instituciones de Venezuela, Colombia y Ecuador para permitir una migración ordenada y Evitar que ingresen personas con antecedentes. Si las reglas estuvieran claras, y se hubiera realizado un control migratorio efectivo no habiéramos tenido las alertas que se han últimamente. Se solicitó pasaporte y eso fue una restricción; sin embargo, se abrió la ventana del refugio y continuó el ingreso irregular. Luego se dijo que solo los que estaban hasta octubre del año pasado podían gestionar el PTP, y eso generó una situación de emergencia. Siguieron ingresando, y se debió evaluar. Se instaló la identificación biométrica, que es una buena medida, pero que no tuvo buena coordinación para establecer filtros de ingreso de personas con antecedentes. Esa medida fue a partir del 15 de junio, pero se hizo efectiva a partir del 1 de agosto con una radicalización extrema que podría propiciar el tráfico ilícito de migrantes”.

Indica que la Defensoría promueve el control ciudadano, no así otras instancias oficiales. “Últimamente, sí. Están documentadas. La adjuntía de derechos humanos ha enviado una exhortación del deber de colaboración a la superintendencia de migraciones y no hemos tenido respuesta. Han dado la orden de que no colaboren con la Defensoría. Estamos en espera de la respuesta de Migraciones. En 15 años de trabajo nunca hemos tenido una situación tan larga del deber de colaboración. Han enviado un recordatorio de deberes a la superintendente de migraciones. Porque les han encarado de problemas. Su propio personal estaba agotado, y cometía errores. Ese tipo de casos está documentado. Se ha levantado actas, y pensamos que por cumplir nuestras funciones ellos dicen que obstaculizamos su trabajo. Nuestro trabajo es decirle a la función pública qué tiene que mejorar”.

A efectos de quejas y reclamos, disponen de una línea Tenemos la línea 080015170.

En cuanto a corrupción. El entrevistado refiere que no han recibido esas denuncias directamente, pero hubo una intervención de la policía y la fiscalía especializada por cobros de los inspectores migratorios. “Migraciones creyó que la Defensoría había promovido esa denuncia, porque nosotros estuvimos en el momento de la intervención, y pensaron que nosotros armamos el operativo. Pero fue la Cruz Roja la que canalizó la denuncia. Los mismos venezolanos, también, han querido pagar para que les hagan el control migratorio, han actuado como corruptores. La Defensoría exhortó que los trámites son gratuitos. También ha habido negociado de turnos en los días de emergencia, pero por los mismos venezolanos”.

MIGRACIÓN Y CORRUPCIÓN

Análisis de riesgos de corrupción en el desplazamiento forzado de venezolanos hacia Colombia y Perú