

11 | MIGRACIÓN Y CORRUPCIÓN. EL AGRAVANTE DE UNA TRAGEDIA

ANÁLISIS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE VENEZOLANOS HACIA COLOMBIA Y PERÚ

“Lo ocurrido en Venezuela luego de veinte años de existencia del llamado Socialismo del Siglo XXI, no es el resultado de un 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

Cualquiera sea la cifra que sobre la migración venezolana se escoja entre las diversas fuentes, resultará abrumadora y dará cuenta de una de las crisis migratorias más extendidas y sostenidas del continente. Según la Agencia de la ONU para los Refugiados ACNUR (2019), 4.3 millones de venezolanos han emigrado hacia distintos destinos de América y hacia España desde 2015 hasta 2019¹. Según la Organización de Estados Americanos (OEA), el número de migrantes venezolanos podría llegar a 5.7 millones de personas en 2019 y elevarse a entre 7.5 y 8.2 millones hacia finales del año 2020, de acuerdo con el contenido del “Informe sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la Región”, presentado en la 49 Asamblea General de la organización, realizada en Medellín².

Ante la magnitud y complejidad de esta realidad, entre los meses de agosto y noviembre de 2019, se llevó a cabo un primer esfuerzo multipaís, realizado por las organizaciones Transparencia por Colombia, Proética y Transparencia Venezuela, capítulos 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 Colombia y Perú, y generar propuestas de cambio que favorezcan el manejo cada vez más adecuado de tan compleja realidad.

El objetivo del estudio fue 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 ofreció un cuerpo de recomendaciones, que contribuyan a fortalecer las capacidades institucionales de atención a la población migrante, un flujo inmenso de personas que parece no detenerse.

1 Siegfried Modola. (7 de junio de 2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM.

Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>

2 En: <https://www.elpais.cr/2019/06/28/oea-advierte-que-inmigrantes-venezolanos-podrian-llegar-a-8-millones-en-2020/>

I. TRES FRONTERAS, UN DRAMA

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.

Frontera Venezuela - Colombia

Entre Colombia y Venezuela hay 2.200 kilómetros lineales de frontera terrestre, y similar extensión de frontera marítima. Entre el Táchira y el Norte de Santander existen cuatro puentes llamados los “puentes de la frontera”; el Puente Tienditas, vehicular y peatonal, de 280 metros de longitud y 40 metros de ancho, es la principal vía de comunicación entre Venezuela y Colombia. Conecta al estado Táchira con el departamento Norte de Santander, y desde febrero de 2019 se le conoce como “Puente de la Unidad”.

Puentes en la frontera colombo-venezolana



Algunos factores que afectan la crisis en esta frontera son los siguientes:

- Migrantes sin documentos o con documentación insuficiente. Esto dificulta al país receptor la captura de estadísticas y los procesos de regularización.
- Falta de información por parte de Venezuela acerca de la condición de los migrantes: flujo temporal (ida y vuelta) o desplazamiento permanente hacia Colombia.
- Presencia de grupos criminales armados.
- 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 y para tratar adecuadamente el fenómeno migratorio.

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 pacífica andina y la vertiente amazónica.

“Las condiciones de aislamiento geográfico y salida al mar 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”³.

Puentes en la frontera colombo -venezolana



Fuente: Elaboración propia de Transparencia por Colombia con base en Repositorio documental de la Universidad de Salamanca.

Los principales factores que acentúan la crisis en esta frontera son:

- Decreto 826 emitido por el gobierno ecuatoriano, que modifica y dificulta los trámites para el ingreso de venezolanos a Ecuador. La situación resultante provocó que el alcalde de Ipiales declarase en estado de calamidad el municipio⁴.
- Presencia de organizaciones criminales.
- Suspensión de jornadas de regularización de estatus migratorio que en su mayoría se realizaron en ciudades priorizadas.
- 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.

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

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

Frontera Perú-Ecuador

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 Perú⁵.

La función de control migratorio en la frontera peruano-ecuatoriana se realiza en el distrito de Aguas Verdes, provincia de Zarumilla, región Tumbes, indicada en el recuadro rojo de la figura. Tumbes es una zona con un índice de necesidades básicas insatisfechas por encima del promedio nacional.

Frontera Perú - Ecuador



Los factores que principalmente afectan la crisis migratoria en la frontera peruana ecuatoriana son:

- 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.
- Ausencia de canales de denuncia.
- Debilidad en la oferta de atención.

II. DEBILIDADES INSTITUCIONALES COMO FACTORES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

Para la evaluación de esta variable del estudio, se consideraron tres componentes: “Acceso a la Información Pública” (AIP), “Dimensión Institucional” y “Controles y Contrapesos”. En cada uno de estos se determinaron las debilidades a superar, que hoy constituyen espacios riesgosos para la aparición de formas de corrupción que agraven la ya comprometida y difícil situación de los migrantes venezolanos.

En cuanto al **acceso a la información pública**, puede decirse que uno de los mayores déficits de este proceso es la desinformación. Ello produce vacíos en la disponibilidad de cifras completas y confiables, lo cual dificulta tareas de planificación, atención y control, debido a la falta de cooperación de las autoridades venezolanas –que no reconocen el problema migratorio- la limitada experiencia de Colombia en el registro de migrantes en zonas fronterizas, la presencia de grupos ilegales, y la inasistencia de migrantes a jornadas de registro por temor a ser deportados. Por otra parte, la información existente no se refiere a rutas de atención, sino a trámites propios del proceso (los cuales, además, suelen modificarse con cierta frecuencia). El efecto de la desinformación en los migrantes puede ser devastador; vulnera el 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.

Respecto a la **dimensión institucional**, se detectan niveles de articulación de mayor calidad entre instancias de los niveles locales que entre las locales con las de nivel nacional. Un elemento relevante es que, en el ámbito local, y tanto en Colombia como en Perú, se han conformado mesas de trabajo interinstitucionales entre gobierno y sociedad civil, con la finalidad de articular estrategias y acciones de atención a la población migrante. Sin embargo, 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”⁶.

Los **controles y contrapesos** se refieren a las actividades de control social respecto a las acciones de atención a los migrantes. Estas 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 ecuatoriana. 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, así como instancias municipales que varían entre países y organismos internacionales que aportan su trayectoria y experiencia como ACNUR, OIM o Cruz Roja. La rendición de cuentas a migrantes respecto a la problemática es prácticamente inexistente por parte de instituciones públicas.

6 “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.

HECHOS DE CORRUPCIÓN DERIVADOS DE DEBILIDADES INSTITUCIONALES

- Cobros indebidos por la expedición de permisos o trámites.
- Sobornos o intentos de sobornos a funcionarios por migrantes y gestores.
- Elevación de costos de traslados a migrantes por parte de transportistas.
- Expedición ilegal de pasaportes.
- Falsificación de documentos
- Cobros de “coimas” para sellado de documentos de ingreso al país de destino.
- Aparición de redes ilícitas de reclutamiento de mujeres migrantes.
- Explotación laboral debido a extrema vulnerabilidad.
- Trata de personas

Adicionalmente, 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 en condiciones adecuadas. Lamentablemente, se detecta aquí un gran vacío que no es atendido de manera adecuada por las oficinas de control, quejas y reclamos que existen en las oficinas gubernamentales y que pueden eventualmente contar con alguna línea 0800, libro de reclamos o buzón de sugerencias. Éstas no cuentan con personal especializado ni con sistemas específicos para la atención a población migrante ni para la tramitación oportuna, confiable y segura de denuncias de hechos de corrupción a los que se ven sometidos y que constituyen terribles formas de abuso y aprovechamiento de su condición de vulnerabilidad.

Aun cuando no fue un tema incluido en este análisis de riesgos de corrupción, que claramente tuvo otros énfasis, es imposible no mencionar 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 su informe *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* se lee:

“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 interesadas 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”⁷

⁷ 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*. Pp. 1-2.

III. 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, país de origen de esta migración obligada a partir de los efectos 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 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.

- 1.1. Diseñar vías de acceso a la información utilizando canales multimedia para llegar a población con accesibilidad distinta.
- 1.2. Capacitar a los funcionarios responsables del acceso a la información.
- 1.3. Desplegar un programa informativo de los alcances de las regulaciones sobre transparencia y acceso a la información pública y rendición de cuentas.
- 1.4. Incluir en estos esfuerzos a los organismos y ONG internacionales.

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

- 2.1. Activar los mecanismos que permitan que ésta sea la primera respuesta de atención a esta población.
- 2.2. 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.

2.3. Favorecer la articulación entre los países que enfrentan el ingreso de población venezolana migrante.

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

- 3.1. Incorporar a las tareas habituales de los organismos competentes, estrategias para hacer monitoreo y supervisión de la oferta de atención.
- 3.2. Incorporar la rendición de cuentas en todo el circuito de gestión institucional.
- 3.3. Promover las mesas nacionales y locales de articulación institucional, y otorgar recursos para su funcionamiento.
- 3.4. 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.

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

- 4.1. Explorar mecanismos de denuncia útiles para los actores afectados; sobre todo, aquellos que se hayan usado para poblaciones en altas condiciones de vulnerabilidad.
- 4.2. Combinar esfuerzos con entidades que estén reportando o haciendo seguimiento sobre abusos de derechos humanos directamente con población migrante.

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. Es necesario revisar posibles 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 se necesita.

6. Consideración de la perspectiva anticorrupción por parte de las autoridades.

En los procesos migratorios, la lucha contra la corrupción implica un prerequisite, como es comprender que la corrupción es un peligro real y que puede comprometer los esfuerzos institucionales más serios y bien intencionados. El énfasis ha estado 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.

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

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.

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:

- Ruptura de los lazos políticos/criminales. Fin de la impunidad.
- Eliminación de incentivos y de oportunidades de negocio para el crimen organizado.
- 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.
- Sociedad civil un driver para el cambio.
- Abordaje de los retos del desplazamiento forzoso y los riesgos de género, trata y otras formas de esclavitud moderna.

9. Diseño de políticas de atención a migrantes con enfoque de género.

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. La condición de indocumentadas, 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.

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.

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

La Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), en su estudio “Si, pero no aquí”, alertó 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.” El estudio realizado partió del análisis de tres miedos recurrentes frente a la migración, los cuales ‘dan sentido’ al discurso antimigratorio: miedo a la competencia por recursos económicos, miedo a la inseguridad física y miedo a la pérdida de identidad nacional o cultural... “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.”⁸

8 OXFAM (2019). SÍ, PERO NO AQUÍ. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú. Informe de Investigación. Pág. 8.



TransparenciaVenezuela



@NoMasGuiso



nomasguiso



Transparencia Venezuela



TransparenciaVenezuela