

**POLÍTICAS PÚBLICAS
EN MATERIA DE
MOVILIDAD HUMANA
EN VENEZUELA
DURANTE LOS SIGLOS
XX Y XXI**

Luis Navas Mora

Sures
ESTUDIOS y DEFENSA en **DERECHOS HUMANOS**

©Políticas públicas en materia
de movilidad humana
en Venezuela durante
los siglos XX y XXI

©Luis Navas Mora

Al cuidado

María Lucrecia Hernández
Cristóbal Cornieles Perret

Edición y corrección

Carlos A. Zambrano
Aníbal Reyes Umbría

Diseño de portada y diagramación

Juaníbal Reyes Umbría

*Esta obra ha sido realizada con la participación
del Consejo Científico Tecnológico de la
Gobernación del estado Miranda.*

ISBN: 978-0002-1542-3507-12

Depósito Legal: DC2019000726

Impreso en la República
Bolivariana de Venezuela, 2020

La serie **Ida y vuelta** está diseñada para evidenciar, con bases legales, científicas y estadísticas, todo lo vinculado a la movilidad humana y políticas migratorias en la República Bolivariana de Venezuela, el resto de los países del Continente Americano y el mundo entero. Apunta, específicamente, a articular los variopintos fenómenos y pormenores de la emigración particular y el retorno colectivo; ello, para alcanzar conclusiones parciales, cercanas a la realidad más objetiva posible.

**POLÍTICAS PÚBLICAS
EN MATERIA
DE MOVILIDAD
HUMANA
EN VENEZUELA
DURANTE LOS SIGLOS
XX Y XXI**

Luis Navas Mora

INTRODUCCIÓN

Este informe se traza como objetivo ofrecer una reconstrucción de las políticas públicas sobre migración del Estado venezolano durante los siglos XX y XXI. En el levantamiento de la información y el análisis correspondiente consideró incluir una sección de antecedentes en la cual se da cuenta de las políticas y las razones para la promoción de la inmigración durante el siglo XIX, básicamente porque se trata de las mismas ideas y de los mismos procedimientos que se tenían en cuenta durante las tres primeras décadas del siglo XX.

Luego se da cuenta del cambio de las políticas de inmigración; ello, debido a la transformación de la economía venezolana de ser fundamentalmente agraria a una economía petrolera. Este acontecimiento, que tiene lugar en las primeras décadas del siglo XX, trajo aparejadas dos consecuencias claramente apreciables en materia de inmigración. La primera es que el Estado ya no se muestra tan interesado en el desarrollo agrario con mano de obra extranjera. La segunda es que el país se vuelve atractivo para los y las inmigrantes por primera vez en su historia debido a su expansión económica.

Si bien en el siglo XIX se esperaba que la inmigración europea y blanca trajera el progreso y la civilización, lo que terminó ocurriendo fue que el progreso económico derivado del petróleo atrajo la tan ansiada inmigración desde Europa, sobre todo en el contexto de la crisis de postguerra a partir de 1945. Por lo demás, las políticas de migración del siglo XX

están marcadas por los vaivenes de la economía petrolera y de los periodos de bonanza y de crisis, según los cuales las políticas de inmigración eran más abiertas o más selectivas.

De esta manera, se analiza el cambio de las políticas relacionadas con la inmigración a propósito de las crisis de los años 80 y 90 en el país, y particularmente los intentos de controlar la inmigración ilegal de países vecinos, así como los primeros ensayos de políticas en materia de emigración, relacionadas específicamente con los esfuerzos para lograr que el personal con formación de alto nivel, gracias a los programas de becas de Fundayacucho y Conicit, permaneciera en el país.

Por último, se analizan las políticas públicas en materia de migración de la Revolución Bolivariana, teniendo en cuenta que la promoción de la inmigración ya desaparece completamente de los planes de desarrollo económico y social de la nación, y que las políticas de inmigración apenas comienzan a adquirir forma a partir del año 2018. De allí que se preste atención a asuntos que tocan la migración de alguna manera, tales como la regularización y naturalización de inmigrantes irregulares de países vecinos, la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados, así como el tema de los desplazados por el conflicto armado en Colombia. Finalmente, cuando el fenómeno de la emigración de venezolanos y venezolanas hacia países vecinos adquiere proporciones importantes, asistimos a la creación del Plan Vuelta a la Patria, que pudiera decirse que es la primera política pública sobre emigración venezolana de la historia del país, eso si se excluyen las acciones sectoriales en materia de personal de alto nivel durante los años 90 que no tuvieron impacto alguno.

Las fuentes de información empleadas para la elaboración de este informe son diversas: artículos académicos, textos legales, notas de prensa, a falta de fuentes de información

académicas más rigurosas y actualizadas, así como de archivos públicos más completos y transparentes. No se ha evitado contrastar los objetivos de las políticas de migración con sus resultados obtenidos, en la medida en que las fuentes de información lo han permitido.

Ha sido fundamental para este informe el trabajo de Torrealba, Suárez y Schloeter, que aborda precisamente los 150 años de políticas públicas sobre migración en Venezuela que van desde 1830 a 1980 para poder comprender con claridad de qué manera se han venido transformando las visiones sobre la migración, y las políticas en consecuencia. En segundo término, destaca el trabajo de Muñoz, quien ofrece una comparación de las políticas públicas sobre migración entre México y Venezuela, en donde se puede observar que la primera reacción de los Estados hacia este fenómeno es pasarlo por alto. Por último, llama la atención el trabajo de La Vega, quien aborda todo el problema de la emigración de científicos e ingenieros venezolanos hacia países del norte global desde los años 80.

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DEL ESTADO VENEZOLANO

Los objetivos y resultados de la política de migración del Estado venezolano de principios del siglo XX no difieren demasiado del proyecto modernizador de los primeros años de vida republicana. Debido a la escasa población del país, la política de migración se centraba precisamente en la atracción de mano de obra extranjera para la agricultura y la fundación de colonias a lo largo y ancho del territorio nacional (Torrealba, Suárez y Schloeter).

Es necesario aclarar que las políticas de inmigración y colonización del territorio estaban íntimamente relacionadas, y vale la pena establecer sus diferencias con lo que modernamente entendemos por inmigración. Para

entonces, el término “inmigrante” en Venezuela se refería fundamentalmente a aquellas personas que eran convocadas por el Estado venezolano para colonizar el campo e incrementar la producción agrícola, recibiendo a cambio tierras, nacionalidad venezolana y una serie de facilidades. Solo las personas venidas al territorio en esta condición recibían visas de inmigrantes, aunque podía pasar que se le otorgara este visado a alguien que llegara a un puerto y manifestara su disposición a trabajar en el campo. Por otra parte, estaban quienes recibían visas de transeúnte, que eran aquellos inmigrantes que llegaban al país por su propia cuenta y que no tenían ninguna intención de unirse a colonias agrícolas.

De acuerdo con la Ley de Inmigración y Colonización de 1936, que no era más que un compendio de las políticas de inmigración que se habían practicado durante el siglo XIX, los y las inmigrantes eran contactados por las autoridades consulares de Venezuela en sus países de origen, quienes verificaban que cumplieran con las condiciones exigidas por la ley, tales como buena conducta, buena salud, raza blanca, etc. Luego, eran embarcados desde sus países de origen con pasajes pagados por el Estado venezolano si se juzgaba conveniente. Eran recibidos por autoridades del Estado en el puerto, y mantenidos por este hasta ser trasladados a la colonia que se hubiese acordado. Dicho traslado, incluyendo el equipaje, también era sufragado por el Estado. Luego los y las inmigrantes tenían derecho a la adjudicación de tierras baldías para su explotación, pero también podían asignarse tierras expropiadas por el Estado, debido a que la colonización se consideraba de utilidad pública (CEYV, 1936).

Las colonias debían contar con casas y establecimientos necesarios, igualmente sufragados por la República, antes de la instalación de los colonos y colonas, quienes no pagaban alquiler hasta por un año. Además, recibían instrumentos, animales de labor, semillas, animales de cría

y víveres suficientes para dos años, así como materiales para construir sus propias habitaciones o el dinero para adquirirlo todo. Por lo general, el Ejecutivo Nacional estaba facultado para otorgar otras facilidades a los colonos y colonas si se juzgaba necesario (CEUV, 1936).

Los mejores ejemplos que se tienen de colonias durante el siglo XIX venezolano son la Colonia Tovar y El Jarillo, que subsisten hasta nuestros días, pero hubo muchos intentos que fracasaron. Evidentemente, establecer decenas de familias en una región inhóspita del país, era tremendamente oneroso para el erario público, y constituía una empresa de enorme complejidad logística. Además, los riesgos de fracaso por inviabilidad económica de las colonias eran altos. Este fue el caso de las colonias de Guatopo y Araitha promovidas por el presidente Antonio Guzmán Blanco con inmigrantes de origen francés e italiano (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Así que fueron varios los intentos por colonizar con inmigrantes y desarrollar la producción agrícola nacional. Se destaca la ley de 1831, que promovía la inmigración desde las Islas Canarias con el ofrecimiento de carta de naturaleza, excepción del servicio militar y de impuestos por un periodo de diez años, así como la propiedad de las tierras baldías que cultivaran. En 1837 se modifica la ley para incluir a inmigrantes de otros países de Europa. Dada la escasez de recursos para financiar tales operaciones de inmigración, el gobierno dispuso un pago a actores privados por un monto de 30 pesos por cada inmigrante que trajeran. Posteriormente se fueron conformando empresas de inmigración, y se regularizó la figura de las colonias en 1840. Más tarde, en 1874, el presidente Antonio Guzmán Blanco decretó el ingreso de extranjeros para la agricultura, las artes (entiéndase como profesiones y oficios) y el servicio doméstico, y los cónsules tenían entre sus funciones la de hacer las gestiones pertinentes y las contrataciones de inmigrantes. (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Con todo este esfuerzo se esperaba no solo poblar el país, sino “civilizarlo” con contingentes de origen europeo. Sin embargo, las políticas no dieron el resultado esperado, dado el escaso interés que suscitaba la economía venezolana de entonces, además de que el país no era bien percibido por los potenciales inmigrantes, debido a su insuficiente infraestructura, su inestabilidad política y su precaria situación sanitaria. De manera que en 1894, el país apenas contaba con 44.129 personas nacidas en el extranjero (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983). Más allá de pocos millares de españoles y canarios, y del relativo éxito de algunas colonias, nada más podía presentarse como un logro de las políticas de inmigración.

LA ECONOMÍA PETROLERA Y LA INMIGRACIÓN

La inmigración en Venezuela repuntó no como consecuencia de las políticas de los gobiernos sino como consecuencia de las inversiones petroleras. Aun así, las políticas migratorias de los primeros años del siglo XX no diferían de las del siglo XIX. En el año 1903, se promulgó una ley para facilitar la inmigración masiva. Más tarde se promulgaron otras leyes sobre inmigración y colonización en 1912 y 1918, con la idea de incrementar la mano de obra agrícola. Estas leyes tampoco lograron sus objetivos, pues, la inmigración siguió siendo escasa. Si bien algunos extranjeros y extranjeras comenzaron a venir a Venezuela, no lo hicieron para incorporarse a las labores agrícolas, sino para satisfacer las demandas de personal de la naciente industria petrolera (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

De manera que las políticas migratorias que comenzaron a generar impacto no fueron las del Estado venezolano, sino las acciones de las compañías petroleras que preferían reclutar técnicos de los Estados Unidos y de Inglaterra, así como obreros no calificados de las islas del Caribe británico. El

gobierno de Juan Vicente Gómez no veía con buenos ojos esta migración debido al riesgo de revueltas obreras, y comenzaba a expresar criterios en relación con desacelerar la inmigración y propiciar cierta selectividad que la ley venezolana no preveía originalmente (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Durante el periodo comprendido entre 1905 y 1932, el saldo migratorio era a todas luces marginal, debido a la naturaleza temporal del trabajo calificado en la industria petrolera y también debido al exilio de venezolanos y venezolanas que huían por razones políticas. Aun así, es evidente que Venezuela para entonces transita hacia una estructura económica y social diferente, más vinculada al sistema capitalista internacional, lo cual impulsa una transformación de país agrario a un país con una naciente industria y su consecuente urbanización (Carvallo, 1995; Carrera Damas, 1997).

A partir de 1936, con la muerte de Juan Vicente Gómez, Venezuela experimenta cierta apertura política, que aunada a la creciente expansión de la industria petrolera y a las inversiones del Estado en infraestructura, daban al país un atractivo que antes no había tenido. Durante la presidencia de Eleazar López Contreras se desarrolló el marco jurídico para las políticas inmigratorias. En 1936, se promulga la Ley de Inmigración y Colonización y se creó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización para asistir a los inmigrantes. Esta legislación imponía cierta selectividad de los y las inmigrantes, impidiendo el ingreso de quienes no fuesen de “raza blanca”, a los ancianos, a los inválidos o enfermos y a todos aquellos que tuvieran ideas políticas contrarias al gobierno, evidentemente mostrando preocupación por los comunistas de Europa. En 1937, se promulga la Ley de Extranjeros que aborda la entrada y permanencia de extranjeros en el país, y se crean la oficina de extranjería. Cabe destacar que esta ley establece explícitamente la negativa a la recepción de inmigrantes comunistas. Igualmente, en 1940 se promulga una nueva Ley de Naturalización. Los resultados de este cambio

legislativo no se pudieron constatar en el corto plazo. Entre 1936 y 1945, periodo en donde se producen la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial, a Venezuela llegan menos de veinte mil inmigrantes (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983; CEUV, 1937).

En el año 1945 ocurren dos acontecimientos que generan un repunte de la inmigración hacia Venezuela. En primer lugar, finaliza la Segunda Guerra Mundial. El continente europeo queda en ruinas y muchos de sus habitantes tienen sobradas razones para cruzar el continente americano y establecerse en algún país próspero, una vez levantadas las restricciones para el transporte marítimo. Para entonces, los Estados Unidos, Argentina y Venezuela, con sus diferencias, estaban en las mejores situaciones para atraer inmigrantes.

En segundo lugar, el golpe de Estado del 18 de octubre supone, entre otras cosas, un cambio en la política migratoria de Venezuela signada por una mayor apertura. Ya no se buscaba gente para la agricultura, sino que se abría la posibilidad para profesionales u obreros especializados, etc. El criterio de la Junta Revolucionaria de Gobierno no era, como hasta entonces, que el europeo blanco era superior al mestizo criollo, por lo que se trató de integrar a la población migrante a la nacional, en lugar de crear comunidades cerradas. Se ha señalado que estas reformas hicieron efectiva la inmigración de unas 17 mil personas gracias a gestiones directas del gobierno, más otras 25 mil que vinieron por su propia iniciativa, todo eso entre 1945 y 1947. En todo caso, fue entonces cuando se produjo un importante flujo migratorio desde España, Italia y Portugal, además de muchos desplazados desde el centro de Europa.

Cabe aclarar que si bien la Guerra Civil Española había concluido en el año 1939, la política de entonces no permitía el ingreso al país de personas con ideas comunistas, por lo que los republicanos españoles solo comenzarían a ingresar

al país después de 1945. Esto se debió al hecho de que en el gobierno de Eleazar López Contreras creían que todo republicano español era comunista, y que todo inmigrante proveniente de España era republicano que se había exiliado por razones políticas. Esta idea fue superada en el gobierno de Acción Democrática conocido como el Trienio (1945-1948).

La Junta Militar de Gobierno que detentaría el poder en Venezuela desde 1949 hasta 1958 mantuvo sustancialmente inalterada la política inmigratoria, salvo por alguna reforma en relación con las ayudas a los y las inmigrantes, lo que significaba que se reducían las llamadas visas de inmigrante, que implicaba mucho más apoyo directo por parte del Estado, y un incremento de las visas de transeúnte, que suponían que los beneficiarios y beneficiarias resolvían sus asuntos por su propia cuenta, por lo que el control de extranjeros quedó a cargo de los organismos de seguridad del Estado. De hecho, en el año 1954, los requisitos para la obtención de una visa de transeúnte se reducían a ser menor de 35 años de edad, buena salud y buena conducta, lo que facilitaba enormemente la inmigración.

Aunado a lo anterior, en 1949 se sustituye el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización por el Instituto Agrario Nacional (IAN), de manera que ya el estado no se centraría en emprender esas grandes y costosas operaciones de inmigración para el incremento de la capacidad agrícola. El IAN mantendría algunas funciones residuales relacionadas con el apoyo técnico a inmigrantes, pero limitadas a quienes permanecían en zonas rurales. Para el año 1961, el IAN estaría completamente dedicado a otros asuntos, tales como el de la reforma agraria impulsada ese año (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

En síntesis, en el periodo comprendido entre los años 1936 y 1960 ingresaron a Venezuela 1.430.802 personas, buena parte de ellos inmigrantes del sur de Europa. Durante

el mismo periodo salieron del país 1.008.718 personas, con lo cual se obtiene un saldo migratorio positivo de 422.084 personas. Se puede decir que es este el único periodo de la historia de Venezuela en el que hay sintonía entre las políticas migratorias y los resultados obtenidos, ello gracias a la coyuntura económica del país y a la crisis de postguerra en Europa (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

LA POLÍTICA DE SELECTIVIDAD MIGRATORIA

Durante la década de los 50, a pesar de la buena marcha del negocio petrolero y del gasto público, se experimentó un incremento de la tasa de desempleo que pasó de 6,3% en 1950 a 13,1% en 1961. El régimen político derivado del derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, que sería conocido como Puntofijismo, adoptó la estrategia de disminuir la tasa de desempleo mediante una reestructuración de la política inmigratoria. A partir de la década de 1960 se produce una declinación de los flujos migratorios debido a la cancelación de la política de puertas abiertas que había dominado desde 1945, con la intención de priorizar el empleo para la mano de obra nacional (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Es entonces cuando se implanta un modelo de selectividad migratoria. Desde 1958 las visas se otorgaban para trabajadores calificados y trabajadoras calificadas en sectores con escasez de mano de obra y reunificación familiar exclusivamente. En 1966 se promulga una nueva Ley de Inmigración y Colonización que no era más que una reedición del texto de la ley del año 1936, salvo por el hecho de que se suprimió lo relacionado con la discriminación a favor de la raza blanca. Ese mismo año se creó el Departamento de Migración Selectiva dentro de la Dirección de Economía y Empleo del Ministerio del Trabajo, sobre el cual se trataba de poner en marcha la política de selectividad orientada exclusivamente a reforzar los cuadros técnicos. El resultado de

esta política fue el de un saldo migratorio de 2.350 personas entre los años 1960 y 1970, contrastando con la realidad de los años anteriores (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Durante la década de los 60 se producen algunos cambios en la nacionalidad de los inmigrantes que recibe el país. Se experimenta un incremento de ingresos de personas provenientes de Portugal y de Colombia. En el caso del país vecino, se produce un saldo migratorio positivo de más de 55 mil personas. El proceso de migración rural -urbana de la población venezolana generó insuficiencia de la mano de obra para labores agrícolas. Esta circunstancia propició la inmigración ilegal de ciudadanos colombianos, y se estima que durante la década pudieron ingresar hasta un millón de personas, de las cuales hacia 1970 podrían haber permanecido en el país hasta medio millón, todo ello a pesar de la política de selectividad (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Ahora bien, durante los años 70 se experimentó un incremento sin precedentes de los ingresos fiscales como consecuencia del alza de los precios del petróleo. Buena parte de esos recursos se dedicaron a los planes de industrialización de entonces, los cuales pusieron en evidencia la falta de personal. Si bien no se produjo un cambio explícito de la política de inmigración, resulta evidente que los controles se relajaron para compensar la carencia de mano de obra. Fue entonces cuando se produjo un flujo migratorio proveniente de países del Cono Sur, para entonces gobernados por dictaduras que obligaron al exilio a una buena parte de sus ciudadanos y ciudadanas con mayor nivel de formación. El otro gran flujo fue el de los inmigrantes colombianos que venían a Venezuela por razones económicas (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Si bien durante el periodo comprendido entre 1959 y 1973 se otorgaban 2.400 residencias permanentes por año en promedio, entre los años 1974 y 1976 este número se incrementó

a 50 mil por año. En relación con los inmigrantes de origen colombiano, tenemos que en 1971 en el país se residenciaban 87.691 personas en condición regular, mientras que en 1976 este número había ascendido a 187.422 personas. Durante el mismo periodo, los inmigrantes de origen sudamericano en conjunto pasaron de 115.888 personas en 1971 a 239.432 personas en 1976. Esta es, en todo caso, una medida del relajamiento de las políticas de selectividad migratoria de la época (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Tomando la década de los años 70 en su conjunto, tenemos que se registraron 4.426.504 entradas de personas y 4.138.444 salidas, lo que arroja un saldo migratorio de 288.060 personas (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983). Estas cifras no discriminan entre venezolanos y extranjeros, por lo que una proporción importante de estas corresponde a venezolanos y venezolanas que salieron del país por las más diversas razones: turismo, trabajo, educación, etc.

La respuesta del Estado hacia la inmigración ilegal se tradujo en dos tipos de acciones. En primer lugar, tenemos los procesos de legalización de inmigrantes indocumentados o en condición migratoria irregular, que pasaron de un promedio anual de 3.700 casos entre 1959 y 1973 a un promedio anual de 33.400 casos entre 1974 y 1976. Las deportaciones también se incrementaron en este último periodo a más de dos mil por año.

A partir de 1976, con la puesta en marcha del V Plan de la Nación, se estableció el firme propósito de retomar el criterio de selectividad de la inmigración, estrechamente vinculada con las áreas de desarrollo priorizadas, de manera que en principio solo se aceptarían inmigrantes altamente calificados. Ello implicaba mayores controles, por lo cual ampliaron las funciones de la Dirección de Identificación y Extranjería (Actual Saime) para el control de extranjeros y extranjeras. Igualmente, se reanudó el contrato con

el Comité Internacional para las Migraciones, que era un organismo internacional que llevaba programas de migración selectiva. Por último, el Ejecutivo Nacional crearon el Programa de Recursos Humanos, adscrito a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, conocido como Coordiplan, vía decreto el Consejo Nacional de Recursos Humanos, y se conformó el Comité Tripartito de Inmigración. Todas estas acciones apuntaban a tomarse en serio el tema de la selectividad como criterio para la captación de inmigrantes a partir de entonces. Sin embargo, los saldos migratorios no se redujeron sino hasta el año 1979, y llegaron a valores negativos en 1980 (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

Para 1980 el ejecutivo Nacional decretó el Reglamento sobre Admisión y Permanencia de Extranjeros en el País, con el cual se pretendía ordenar la situación de las personas en condición migratoria irregular y normalizar su situación. A través de esta normativa se logró regularizar a más de 260 mil personas, fundamentalmente de origen colombiano. Esta medida se complementaba con un mayor control fronterizo para evitar nuevos ingresos irregulares, o bien, a través de su deportación. Por otra parte, se estuvo dejando cierto margen de maniobra al sector privado para la captación y contratación de personal calificado en el exterior (Torrealba, Suárez y Schloeter, 1983).

1983: CRISIS ECONÓMICA Y SALDOS MIGRATORIOS NEGATIVOS

La situación económica de Venezuela cambió drásticamente durante los años 80. La crisis de la deuda externa, aunada a un declive de los precios del petróleo, puso fin al periodo de bonanza de los años 70. Dos acontecimientos marcaron el devenir de la nación durante esa década. En primer lugar, la devaluación del bolívar en 1983 y, en segundo lugar, El Caracazo de 1989. Ambos acontecimientos supusieron no

solo una disminución de los y las inmigrantes al país, sino que también indujeron un incremento de la emigración de retorno. Es bien sabido que los saldos migratorios de Venezuela son desconocidos desde el año 1989, posiblemente debido a que no se creyó conveniente mostrar que para entonces Venezuela se fue convirtiendo en un país que comenzaba a egresar población, particularmente de quienes poseían alta calificación y de quienes retornaban a sus países europeos de origen, que para entonces comenzaban a mejorar sus economías.

Otra cosa pasaba con los y las inmigrantes provenientes de los países de América del Sur en general, y de la región andina, en particular, que no tenían demasiados incentivos para retornar a sus países de origen. Esta circunstancia permanece inalterada en los años 90, a pesar de las crisis experimentadas en Venezuela durante esta década.

El Octavo Plan de la Nación, conocido como El Gran Viraje, elaborado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1990, contempla entre sus objetivos la captación de mano de obra altamente calificada proveniente de los países del bloque socialista, para entonces en declive (PR, 1990)). Sin embargo, tal estrategia no rindió ningún fruto. Quizás esta sea la última ocasión en la que un gobierno intenta atraer migración a Venezuela.

En 1980 los extranjeros y extranjeras registrados en Venezuela eran 1.074.629, mientras que en el año 1990 habían descendido a 1.023.259 personas. En esta última década, la política migratoria del país se vuelve hostil hacia la inmigración. De allí que a lo largo de estas dos décadas proliferan los retenes, las redadas y las deportaciones de los inmigrantes en condición irregular. Con mucha frecuencia ocurría que las personas detenidas en condición migratoria irregular eran deportados a Colombia, a pesar de que tenían una nacionalidad distinta (Muñoz, 2015).

La emigración de venezolanos y venezolanas comenzó a mediados de los años 80, con posterioridad al Viernes Negro. Desde entonces no se ha detenido, fundamentalmente debido a las recurrentes crisis económicas, por una parte, y a las continuas perturbaciones de la estabilidad política, por la otra. Un ámbito en el que se ha investigado la emigración de venezolanos y venezolanas es el del personal con alta formación académica.

Debe recordarse que desde los años 70, el Estado venezolano otorga becas para estudios de pregrado y postgrado en el exterior, ello a través de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (Fundayacucho) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicit). Es bien sabido que una parte de los becarios no regresaba al país una vez culminado sus estudios, fundamentalmente debido a las políticas de captación de personal de alto nivel de los gobiernos de los países más desarrollados, y muy especialmente los Estados Unidos. De acuerdo con datos del año 2001, en los estados Unidos vivían y trabajaban casi 9 mil científicos e ingenieros venezolanos, que eran más de los que trabajaban en el país para la fecha (De la Vega, 2003).

Debido a este fenómeno, en el año 1992, el Estado venezolano adopta la que quizás sea la primera medida para tratar de evitar la emigración de este tipo, pues, El Conicit comienza a exigir a los y las aspirantes de las becas un aval institucional en el que se establece un compromiso de contratación a los becarios y becarias una vez que culminen sus estudios. Se sabe, además, que este fue un lineamiento del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del convenio de financiamiento BID-Conicit (De la Vega, 2003).

En el año 1997 la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho (Fundayacucho) y el Conicit dieron inicio al Programa Pérez Bonalde que buscaba atraer a científicos venezolanos y científicas venezolanas de trayectoria para agendas

de trabajo específicas y por un tiempo determinado. En los primeros dos años del programa se recibieron apenas 15 solicitudes, y se aprobaron 12 de estas. El programa no tuvo continuidad, fue escasamente difundido, y nunca contó con información suficiente sobre los flujos de emigrantes de este perfil como para poder impactar de forma más efectiva (De la Vega, 2003).

REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y MIGRACIÓN

Si bien el presidente Chávez no formuló una política en relación con la atracción de nuevos migrantes, sí tomó decisiones importantes que afectaban a los y las inmigrantes que permanecían en Venezuela en condición migratoria irregular. En contraste con la política hostil hacia los y las inmigrantes de los países andinos durante las décadas de los años 80 y 90, una de las medidas adoptadas en esta materia fue suspender las redadas y deportaciones que se practicaban durante esas dos décadas anteriores.

Durante los primeros años de gestión del presidente Chávez se tomaron algunas decisiones orientadas a modernizar la legislación en materias relacionadas con la migración.

Así tenemos la promulgación de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas de octubre de 2001, que aparte de actualizar la legislación nacional en la materia, crea la Comisión Nacional para los Refugiados, con la finalidad de atender la situación de los desplazados por el conflicto armado en Colombia, toda vez que establece oficinas en los estados Apure, Táchira y Zulia (AN, 2001; Conare, 2018).

En 2004, el presidente Chávez tuvo la iniciativa de generar un mecanismo para la regularización y naturalización de inmigrantes en condición irregular, en el que se registraron algo más de 798 mil extranjeros, de los cuales casi 358 mil

recibieron carta de naturalización y más de 127 mil personas regularizaron su situación migratoria, mientras que el resto esperaba respuestas (Muñoz, 2015).

Igualmente, Venezuela actualizó su Ley de Inmigración y Extranjería en el año 2004, instrumento que sigue vigente en la actualidad. Cabe destacar que fue mediante este instrumento que se derogó la Ley de Extranjeros de 1937, la Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio de Venezuela de 1942 y la Ley de Inmigración y Colonización de 1966 (AN, 2004). Solo entonces desaparecen los últimos vestigios de la política de colonización del siglo XIX, aunque en la práctica ya para los años 50 había pasado a un segundo plano.

La mediación en el proceso de paz en Colombia, asumida personalmente por el presidente Chávez, se puede interpretar como una línea de trabajo que tenía entre sus objetivos el de disminuir el ingreso de personas desplazadas de nacionalidad colombiana hacia Venezuela, sobre todo en el marco del Plan Colombia.

En este sentido, cabe destacar el esfuerzo del presidente Chávez en el proceso de negociación entre el gobierno de Álvaro Uribe y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), particularmente entre los años 2007 y 2008 (*El Mundo*, 2019). Ahora bien, se desconoce el alcance de este proceso en la disminución de los refugiados, a pesar de los acuerdos de paz, toda vez que se producen reacomodos de fuerzas irregulares y organizaciones criminales como consecuencia de la desmovilización de las FARC.

El gobierno del presidente Chávez, en todo caso, puso mucho más énfasis en estrechar lazos de hermandad con los países de América Latina. De allí su política de regularización y naturalización de personas extranjeras, fundamentalmente dirigida a ciudadanos y ciudadanas de países vecinos, así como el ingreso de Venezuela en el Mercosur, que permitiría

el libre tránsito de las personas por el territorio de los países miembros.

Su periodo de gobierno transcurre, en buena medida, en un período de crecimiento económico de los países de América Latina gracias al alza de precios de las materias primas, por lo que la presión migratoria era manejable. Debido a esta circunstancia, no había resistencias a incluir medidas sobre libre movilidad de personas en el marco de los acuerdos de integración.

La polarización política durante sus gobiernos, por otra parte, generaron frustración y emigración de venezolanos y venezolanas, fundamentalmente de clase media profesional. Este fue el caso del paro petrolero de diciembre de 2002 y enero de 2003, por cuya causa fue despedida una proporción importante de la nómina de Pdvsa, lo cual motivó la emigración de profesionales de la industria que fueron captados por otros países de la región y de otros continentes, particularmente en países petroleros del Medio Oriente. Más allá de la industria petrolera, para el año 2015, la emigración venezolana era fundamentalmente de perfil profesional, y habían decidido marcharse por razones políticas, económicas, por la inseguridad personal y por otras de índole personal (Páez, 2015).

GUERRA ECONÓMICA Y EMIGRACIÓN MASIVA

La agudización de la guerra económica y el bloqueo económico contra Venezuela, experimentada desde el año 2015, ha impulsado la emigración de venezolanos y venezolanas, ahora sí, de perfiles socioeconómicos y educativos más bajos. Además, los destinos migratorios variaron igualmente hacia los países vecinos, a diferencia de los migrantes de perfiles profesionales, que prefirieron ir hacia los Estados Unidos, España e Italia (Páez, 2015).

Ahora bien, durante el gobierno del presidente Nicolás Maduro se han tomado decisiones en materia fronteriza que de alguna manera pudieran haber generado efectos en la dinámica migratoria. Este es el caso del incidente del año 2015, que terminó con el cierre de fronteras entre Colombia y Venezuela luego del asesinato de funcionarios de la Guardia Nacional a manos de paramilitares vinculados con el contrabando de productos venezolanos hacia Colombia. Esta situación dio lugar a un operativo policial el día 22 de agosto, en el barrio La Invasión de San Antonio del Táchira, en donde 185 ciudadanos colombianos fueron deportados (*El País*, 2015). Dos días más tarde, el gobernador del Táchira, José Gregorio Vielma Mora, informó sobre la deportación de un total de 1.012 ciudadanos de nacionalidad colombiana (*BBC Mundo*, 2015). Sin embargo, no se puede considerar que se tratase de una política migratoria debido a que tenía la intención de controlar un problema de seguridad y de contrabando, a que fue acotada en el tiempo y el espacio (apenas unos municipios del estado Táchira), y que no trajo ninguna consecuencia adicional, aparte de las deportaciones en sí. Algunos medios hacen referencia al desplazamiento de más de 18 mil colombianos desde Venezuela. Se trató de gente que tomó la decisión de cruzar la frontera luego de las acciones del Gobierno Nacional en contra de los grupos criminales y paramilitares (*BBC Mundo*, 2015b). El 28 de septiembre, el gobierno venezolano acordó en UNASUR el regreso de los colombianos expulsados a Venezuela, así como la regularización de su situación, si así lo deseaban.

En septiembre de 2015 el presidente Nicolás Maduro anunció que Venezuela acogería a 20 mil refugiados sirios, en el marco de la crisis de desplazados por la guerra en ese país. Según explicó en cadena nacional, el presidente convocó a la comunidad siria en Venezuela para acompañar esta medida. Se interpretaba de sus palabras que la idea era que esta población migrara de forma permanente al país, y se

integrara al desarrollo nacional (CNN, 2015). Sin embargo, se entiende que esta medida no tuvo una repercusión importante en el número de refugiados efectivamente recibidos por el país, toda vez que en diciembre de 2018, el presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados, Juan Carlos Alemán, informó que en Venezuela había 297 personas con estatus de refugiados, además de 112 solicitudes pendientes. Este dato incluye a personas de diferentes nacionalidades, fundamentalmente de origen colombiano, e incluye algunos de origen sirio (*Correo del Orinoco*, 2018). Este dato no excluye la posibilidad de más refugiados sirios en Venezuela que no hubiesen requerido dicho status legal, debido a que pudieran haber resuelto su situación migratoria de otra manera prevista en la legislación venezolana.

Con la emigración de venezolanos y venezolanas hacia países de la región andina, sobre todo a partir del año 2017, se pone en evidencia que estos destinos no ofrecen condiciones mínimas para que los inmigrantes realmente mejoren su situación económica. Ante situaciones verdaderamente comprometidas, algunos ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas comenzaron a pedir ayuda a los consulados de Venezuela para retornar al país.

En la Cumbre de los Pueblos, efectuada en abril de 2018, se detectó el incremento de solicitudes de repatriación, ello debido a las precarias condiciones económicas y de salud por las que estaban atravesando muchos venezolanos. A partir de entonces se comenzó a diseñar el Plan Vuelta a la Patria, vinculado con el sistema de misiones sociales (VTV, 2018).

Desde agosto de 2018, el Plan Vuelta a la Patria ha logrado repatriar a más de 15 mil venezolanos, desde países de América del Sur, y especialmente desde Ecuador, Perú, Chile y Argentina a través de la cooperación de la línea aérea Conviaisa, y también desde Colombia y Brasil por vía terrestre.

Cabe destacar que este plan está dirigido a los emigrantes con casos clínicos severos o mujeres embarazadas. En junio de 2019, había más de 57 mil personas registradas en el Plan, esperando por su repatriación (MPPRE, 2018; VTV, 2018; 2019).

En diciembre de 2018, la Asamblea Nacional en manos de la oposición aprobó en segunda discusión la Ley de Migración de Retorno, la cual nunca fue promulgada por el presidente Maduro debido a que el parlamento se encuentra en desacato a las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia desde el año 2016 y sus decisiones carecen de valor jurídico. En todo caso, se trata de una normativa que, según su proponente, el diputado William Dávila, prevé medidas e incentivos para la reinserción de la migración de retorno, sobre todo pensando en los más formados o calificados (*Contrapunto*, 2018).

En junio de 2019, el gobierno nacional, a través del Servicio Autónomo de Identificación, Migración y Extranjería (Saime), introdujo el llamado Carnet de Control Fronterizo para los ciudadanos colombianos y ciudadanas colombianas que ingresen a Venezuela. Se trata de un mecanismo para el control y la generación de estadísticas sobre la movilidad en la frontera con Colombia. Esta medida fue tomada para facilitar el tránsito de colombianos y colombianas, principalmente en la frontera del Táchira, y responde a una medida similar adoptada por el gobierno colombiano hacia los ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas que cruzan hacia el vecino país (*Efecto Cocuyo*, 2019).

En síntesis, dada la novedad de las emigraciones de venezolanos y venezolanas hacia países de América del Sur, las políticas en materia de emigración aún no han madurado suficientemente, y por ahora solo se pueden considerar medidas reactivas en el marco de una situación económica y política inéditamente compleja, signada por el bloqueo impuesto

por los Estados Unidos. Adicionalmente, cabe advertir que la emigración de venezolanos es central en la disputa política actual entre el Gobierno Bolivariano, por una parte, y la oposición venezolana y extranjera al gobierno de Nicolás Maduro. Así, el bloqueo económico de Estados Unidos para promover la emigración, así como el Plan Vuelta a la Patria son armas empleadas en este combate político para tratar de demostrar el fracaso del modelo socialista, por una parte, así como la quimera de las economías liberales de los países vecinos, por la otra. De manera que todavía es pronto para considerar que estamos ante una política sobre emigración estable y decantada.

CONCLUSIONES

Las políticas migratorias del Estado venezolano raras veces han funcionado de acuerdo con sus objetivos establecidos. La excepción fue el periodo comprendido entre 1945 y 1960, cuando existe cierta armonía entre las políticas de atracción de migrantes y los resultados obtenidos gracias a la expansión económica. Asimismo, nunca han funcionado las políticas de selectividad migratoria. Cuando la situación económica es favorable, se ha incrementado la inmigración ilegal de personas sin calificación. Cuando la situación ha sido desfavorable, no existen incentivos para la atracción de mano de obra calificada.

Desde mediados de los años 90 no se incluyen objetivos relacionados con las políticas migratorias en los planes de desarrollo económico y social de la nación. En la práctica, el Estado venezolano renunció a establecer políticas relacionadas con la atracción de inmigrantes. Sin embargo, debido al envejecimiento de la población y a las emigraciones de los últimos años, cabría pensar en nuevas políticas para la atracción de migración en un futuro próximo.

La Revolución Bolivariana no tuvo hasta el año 2018 ninguna política relacionada con la migración de forma directa e inequívoca. En su lugar, el gobierno de Hugo Chávez emprendió acciones en favor de la regularización y naturalización de inmigrantes ilegales de los países de la región, influyó de manera protagónica en el proceso de paz en Colombia tomando en cuenta el problema de los desplazados en territorio venezolano, y actualizó la legislación en materia de migración y de refugio y asilo, en sintonía con los tratados internacionales correspondientes, mientras que ignoró el proceso de emigración de personal altamente calificado como consecuencia de la propia polarización política y la frustración económica y profesional de ciertos sectores sociales del país.

El gobierno del presidente Nicolás Maduro se ha visto en la necesidad de imponer diversos controles como consecuencia de las actividades ilegales de la frontera con Colombia. Las incompatibilidades entre las economías de ambos países han derivado en una actividad de contrabando generalizada que ha requerido de la imposición de medidas para tratar de controlar la situación. Solo recientemente, el gobierno de Maduro ha desarrollado un plan sobre la emigración que, según se entiende, fue producto de los propios ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas que solicitaron ayuda en embajadas y consulados de Venezuela en los países de la región.

Las políticas sobre emigración en Venezuela son incipientes y limitadas en su alcance y sus resultados. El Plan Vuelta a la Patria tiene un perfil más humanitario, en el sentido de ocuparse de personas en situaciones económicas o de salud graves, mientras que no ha considerado hasta el momento la recuperación de personal altamente calificado. Esta sería la principal diferencia con las primeras acciones de políticas sobre emigración de los años 90, y con la propuesta de la oposición en la Asamblea Nacional, quienes se

centran únicamente en el personal con mayor calificación. Por el momento, las acciones y propuestas en la mesa están más signadas por las bases sociales de apoyo de los diferentes modelos políticos que por una visión pragmática en materia de población de cualquier estado en situación de normalidad.

Las políticas de emigración constituyen un campo apenas explorado de posibilidades, por lo que sería conveniente revisar lo que otros países de la región han desarrollado en esta materia. En este sentido, sería necesario evaluar de qué maneras el país podría beneficiarse de su emigración, pensando en que se trata de un fenómeno que posiblemente vaya más allá de una coyuntura política y económica acotada en el tiempo.

REFERENCIAS

Asamblea Nacional (2004). Ley de Inmigración y extranjería.

BBC Mundo (2015). “Venezuela: mientras siguen deportaciones hacia Colombia, Maduro dice que no ve “en el corto plazo” apertura de la frontera”. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150825_venezuela_frontera_colombia_maduro_dp

_____ (2015b). “Colombianos en la frontera: “En Venezuela vivíamos cómodo y fácil””. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903_crisis_frontera_colombia_venezuela_pobreza_nc

Carrera Damas, G. (1997). *Una nación llamada Venezuela*. (5° Edición) Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Carvalho, G. (1995). *Proceso histórico de la agricultura venezolana*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos-CENDES. Serie Agricultura y Sociedad.

CNN (2015). “Venezuela aceptará 20 mil refugiados sirios”. <https://cnnespanol.cnn.com/2015/09/08/venezuela-aceptara-20-000-refugiados-sirios/>

Congreso de los Estados Unidos de Venezuela (CEUV) (1936). Ley de Inmigración y Colonización.

Congreso de los Estados Unidos de Venezuela (CEUV) (1937). Ley de Extranjeros.

Contrapunto (2018). “La Ley del Retorno, aprobada por la Asamblea Nacional”. <http://revistazeta.net/2018/12/25/la-ley-del-retorno-aprobada-la-asamblea-nacional/>

Correo del Orinoco (2018). “Canciller Arreaza entrega notificaciones de reconocimiento a 120 ciudadanos refugiados”.

<http://www.correodelorinoco.gob.ve/canciller-arreaza-en-trega-notificaciones-de-reconocimiento-a-120-ciudadanos-refugiados/>

De la Vega, Iván (2003) “Emigración intelectual en Venezuela: el caso de la ciencia y la tecnología”. *Interciencia*, vol. 28, núm. 5, mayo, 2003, pp. 259-267

Efecto Cocuyo (2019). “SAIME extiende registro de carnet fronterizo para colombianos hasta el 31 de julio”. <http://efectococuyo.com/principales/saime-extiende-registro-de-carnet-fronterizo-para-colombianos-hasta-el-31jul/>

El Mundo (2019). “Colombia pone fin a sus gestiones: Seis meses de mediación de Chávez en busca de un acuerdo con las FARC”. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/22/internacional/1195714525.html>

El País (2015). “Venezuela deporta a colombianos en el primer día de estado de excepción”. https://elpais.com/internacional/2015/08/23/actualidad/1440297989_432766.html

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) (2019). “Plan Vuelta a la Patria continúa 2019 con repatriación de 49 venezolanos desde Colombia”. <http://mppre.gob.ve/2019/01/18/plan-vuelta-patria-venezolanos-colombia/>

Muñoz Bravo, T.M. (2016). “Políticas migratorias en México y Venezuela: análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales”. *Desafíos*, 28 (2), 333-366.

Presidencia de la República (PR) (1989). *Octavo Plan de la Nación 1989 - 1993: El Gran Viraje*. Oficina de Coordinación y Planificación (Cordiplan).

Páez, T. (2015). “La diáspora venezolana: políticas públicas y desarrollo”. *Saber UCV*.

Telesur (2019). “Regresan 90 venezolanos desde Perú con

Plan Vuelta a la Patria”. <https://www.telesurtv.net/news/retornan-venezolanos-plan-vuelta-patria-desde-peru->

Torrealba, R., Suárez, M. y Schloeter, M. (1983). “150 años de políticas inmigratorias en Venezuela”. *Demografía y Economía XVII*: 3, 1983.

Venezolana de Televisión (VTV) (2018). “Diariamente 100 venezolanos solicitan a embajadas y consulados ser incorporados al Plan Vuelta a la Patria”. <http://mppre.gob.ve/2018/09/07/diariamente-100-venezolanos-solicitan-a-embajas-y-consulados-ser-incorporados-al-plan-vuelta-a-la-patria/>

_____ (VTV) (2019). “Plan Vuelta a la Patria registra 14.521 venezolanos retornados a Venezuela”. <http://vtv.gob.ve/plan-vuelta-patria-retornados-venezuela/>

ÍNDICE DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Introducción | 7 |
| Antecedentes de la política de inmigración del Estado venezolano | 9 |
| La economía petrolera y la inmigración | 12 |
| La política de selectividad migratoria 1983: crisis económica y saldos migratorios negativos | 19 |
| Revolución Bolivariana y migración | 22 |
| Guerra económica y emigración masiva | 24 |
| Conclusiones | 28 |
| Referencias | 31 |

