



Política, Globalidad y Ciudadanía
ISSN: 2395-8448
oswaldo.leyva@uanl.mx
Universidad Autónoma de Nuevo León
México

Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela [1]

Moreno Flórez, Jenny Luliet

Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela [1]

Política, Globalidad y Ciudadanía, vol. 6, núm. Esp.11, 2020

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655869548004>

DOI: <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-4>

Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela [1]

Public policies of integration of immigrants. Successes and failures in Venezuela

Jenny Luliet Moreno Flórez [2] jennyluliet1@ho0tmail.com
Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Venezuela

 <https://orcid.org/0000-0001-6517-099X>

Política, Globalidad y Ciudadanía, vol. 6, núm. Esp.11, 2020

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

Recepción: 20 Mayo 2019
Aprobación: 10 Septiembre 2019

DOI: <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-4>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655869548004>

Resumen: El presente artículo es un producto de una revisión bibliográfica ? documental. Su objetivo, es hacer un esbozo y análisis de las políticas de atención al inmigrante en Venezuela desde 1989 hasta el 2019. Se estructura en cuatro apartados: el primero muestra un recorrido sincrónico del fenómeno migratorio hacia Venezuela desde el siglo XX, con los principales rasgos de la época; en el segundo, se dan a conocer teóricamente las políticas destinadas a los inmigrantes, desde 1989 hasta 1999, posteriormente se caracteriza el momento gubernamental del presidente Hugo Chávez, el cual tiene particularidades distintivas en relación con el resto de los periodos presidenciales. De igual modo se incluye las políticas denominadas misiones y se contrastan con el apoyo de algunos autores (Montero, 2000; Gómez, 2006; Lastre, 2006). En el tercer apartado, se detalla el marco legal para migrantes en Venezuela y la situación actual de los inmigrantes en territorio venezolano. Además, un cuarto apartado, que indica el método, el cual tuvo un enfoque cualitativo, bajo un nivel documental ? bibliográfico. El quinto y, último apartado, dedicado a las conclusiones pormenoriza, a modo de discusión y análisis, los elementos significativos respectivos a la evaluación de políticas públicas dedicadas a la migración, la situación actual de la movilidad humana en Venezuela, conjuntamente con la reiteración que se deben crear nuevos mecanismos que faciliten la acogida de extranjeros al país, como políticas públicas en el área de migrantes.

Palabras clave: Inmigrantes, misiones, políticas públicas.

Abstract: This article is a product of a literature review - documentary. Its objective is to make an outline and analysis of immigrant care policies in Venezuela from 1989 to 2019. It is structured in four sections: the first shows a synchronous route of the migratory phenomenon towards Venezuela since the 20th century, with the main features of the time; in the second, the policies aimed at immigrants are theoretically known, from 1989 to 1999, later the governmental moment of President Hugo Chávez is characterized, which has distinctive features in relation to the rest of the presidential periods. Similarly, the policies called missions are included and contrasted with the support of some authors (Montero, 2000; Gómez, 2006; Lastre, 2006). In the third section, the legal framework for migrants in Venezuela and the current situation of immigrants in Venezuelan territory are detailed. In addition, a fourth section, which indicates the method, which had a qualitative approach, under a documentary - bibliographic level. The fifth and last section, dedicated to the conclusions details, by way of discussion and analysis, the significant elements respective to the evaluation of public policies dedicated to migration, the current situation of human mobility in Venezuela, together with the reiteration that New mechanisms must be created to facilitate the reception of foreigners to the country, such as public policies in the area of migrants.

Keywords: Immigrants, missions, public policies.

INTRODUCCIÓN

La temática central en este artículo es el tema migratorio en Venezuela y cómo se ha manejado desde las políticas de Estado. A partir de las revisiones hechas, se puede decir que la migración no se presenta dentro de la agenda pública durante el siglo XX, sobre todo en los períodos que imperó el autoritarismo con dos dictaduras, la de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y Marcos Pérez Jiménez (1948-1958). A pesar de esto, emergió en el imaginario del venezolano la concepción de su territorio como un receptor de inmigrantes por la llegada de europeos después de la segunda guerra mundial, ya que el régimen de Pérez Jiménez creó políticas que permitieron el ingreso regulado y legal de los extranjeros.

El tema se aborda desde varias perspectivas, entre ellas la política de los inmigrantes en Venezuela, en diferentes etapas, con énfasis en el período presidencial Hugo Chávez y las políticas de misiones sociales implementadas, el marco legal de los migrantes y la situación actual de estos migrantes Rodríguez (2010). De acuerdo con Rodríguez (2010), la decisión oficial de acoger masivamente a emigrantes a mitad del siglo pasado, tuvo un claro sesgo, ya que se hacía mención de 'puertas abiertas' al extranjero, pero, realmente la apertura estaba limitada a personas provenientes de Europa. Igualmente, Balza (2002) reitera que el arribo masivo de europeos a una Venezuela rural ocurrió en las siguientes fechas:

Entre 1948 y 1961, Venezuela tuvo una experiencia de inmigración masiva cuando 614.425 extranjeros recibieron cédula por primera vez, se trata del documento de identidad emitido por Venezuela. Pero para esa época eran pocos los registros por ellos, se estima que sumando los que no se documentaron infantes, se podría aseverar que la inmigración durante este periodo debió haber alcanzado la cifra de 800.000 personas. (p.99).

Este grupo de extranjeros, según Balza (2009), estaba compuesto en un 78% por españoles, italianos y portugueses, el resto provenía de otros países europeos. Para ubicar adecuadamente la magnitud de aquella migración debe precisarse que, según las cifras oficiales compiladas por el Informe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes (2001) sobre la población venezolana, en 1961 Venezuela estaba habitada por 7,7 millones de personas.

De aquel ingreso intenso de extranjeros a mitad del siglo XX, con el pasar de los años se reconstruyeron historias en diferentes ámbitos, como el económico, el social, el político donde los extranjeros eran una fuerza pujante, que impulsaba la mediana y gran empresa en el país. Por ello se afirma que Venezuela, se consideró como país receptor de migrantes, a partir del boom petrolero de los años 70 del siglo pasado.

Durante los años siguientes los 80 y 90 la migración que llegó al país era de otro estilo, provenía de los países de América del Sur como chilenos, argentinos y uruguayos tras la implantación de dictaduras militares en sus territorios, así como peruanos, ecuatorianos, dominicanos y colombianos en busca de oportunidades de trabajo cuando en sus países se comprimía la situación económica.

Según Álvarez (2009) en 1977, cuando Venezuela contaba con 13 millones de habitantes, un 10% eran extranjeros con cédula y residencia legal dentro del país, Sin embargo, existía una población numerosa de extranjeros en diversos ámbitos de la economía informal, que no estaban contabilizados o cuya forma de vida era de manera pendular en la frontera, ya que vivían en Colombia, pero trabajaban en Venezuela. Desde mediados de los 80, con la debacle económica que comienza en Venezuela a partir del llamado 'viernes negro' la primera gran devaluación de la moneda en décadas y una severa contracción económica se da inicio a una 'migración de retorno'. Este proceso, a su vez, se ve alimentado al final de aquella década con las transiciones a la democracia en la mayoría de países del cono sur, con lo cual muchos exiliados políticos deciden regresar a sus naciones.

Buena parte de la historia contemporánea de Venezuela, sobre todo el final de la segunda década del siglo XXI, fue un país abierto a la recepción de extranjeros y sin volúmenes significativos de sus habitantes saliendo hacia otros países, situación que fue cambiando de manera muy drástica para finales del siglo XXI. Balza (2009)

Para León (2005), la primera ola migratoria de venezolanos durante el chavismo tras el triunfo de Hugo Chávez en el referendo revocatorio de 2004. Por un lado, se analizaba la generación de una 'patria virtual', en un texto de Martínez (2005) que daba cuenta de los migrantes venezolanos de aquel momento, fundamentalmente jóvenes profesionales muy calificados, que fueran la base de las siguientes oleadas de inmigrantes venezolanos en el mundo y cuya característica principal es el uso de las redes sociales para mantenerse al tanto del acontecer venezolano.

Según lo precedente, el objetivo general de este artículo es el análisis de las políticas de atención a los inmigrantes en Venezuela desde 1989 hasta el 2019, no obstante, hubo una limitante para ahondar en la consulta de antecedentes, porque no existen investigaciones previas. Por tal razón, este estudio se justifica teórica y de forma práctica por ser un análisis que representa un antecedente de los procesos de movilidad humana en el territorio venezolano.

FUNDAMENTO TEÓRICO

La política de los inmigrantes en Venezuela 1989-1999

Para 1989, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se inició la aplicación de un programa de ajuste para la estabilización de la moneda y de la economía nacional, denominado despectivamente 'el paquete'. Estas medidas de ajuste provocaron el rechazo de los sectores menos favorecidos, generándose los sucesos de violencia del 27 y 28 de febrero conocido como 'el caracazo'. En resumen, las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países deudores de América Latina, entre los que figuraba Venezuela, restringieron la dinámica económica en dichos países. Se redujo el nivel salarial y aumentó el desempleo en todas sus formas. Al respecto Torrealba

(1987) afirma: ¿en estos años, el comportamiento de los migrantes comienza a ser negativo conformando una nueva tendencia que se mantiene hasta el presente? (p.134).

Para autores como Sassen-Koob, (1980) la migración laboral calificada, se puede ubicar a partir de 1970, podría tener como hito importante al Programa de Recursos Humanos (PRH), dependiente de la Presidencia de la República. Este tuvo como objetivo primordial la selección y aprobación del ingreso de mano de obra calificada al país. Se estima que entre 1976 y 1980, los proyectos del V Plan de la Nación habrían añadido entre 900.000 y un millón de nuevos trabajadores al mercado laboral, una cifra bastante significativa si se compara con la población activa que en 1976 sumaba 3,7 millones.

Durante la época de los años 80, según Álvarez (2009), se define una nueva política que se compone de tres elementos los cuales fueron: 1) la creación de un organismo encargado del reclutamiento de trabajadores extranjeros conocido como PRH; 2) la firma de tratados bilaterales para la importación de trabajadores, por ejemplo con España y Portugal y; 3) la firma del Convenio sobre la Libre Circulación de Trabajadores entre los países miembros del Pacto Andino, que tenía como uno de sus objetivos, la legalización de los indocumentados, a fin de evitar la masiva migración ilegal.

La política gubernamental, mencionada anteriormente, generó un aumento evidente en el número de extranjeros con residencia permanente en el país, contándose para octubre de 1977, con la cifra de 1.2 millones, en una población total de 13 millones, lo que es bastante significativo, dado que, en 1961, después de una década de inmigración masiva, apenas la cifras alcanzaban el medio millón de extranjeros con permisos de residencia. El cambio de esta tendencia migratoria tuvo su mayor expresión entre 1971 y 1977, período en el cual la población extranjera residente, principalmente la colombiana, casi duplicó su número.

De igual modo, Gómez y Rengifo (1999) expresan que la población colombiana residente en Venezuela experimentó un incremento de 194% entre 1970 y 1990. Los autores especifican que la motivación fundamental por la cual, la población colombiana ingresó a Venezuela era de tipo laboral, constituida mayoritariamente por adultos, quienes migraban de forma individual, dejando a sus familiares en sus lugares de origen, con el fin de obtener ingresos económicos y luego ir por la familia completa.

Durante la misma época se evidenció un ingreso de migrantes, lo cual llevó al país a tener que implementar un programa de inmigración mucho más selectivo, por lo que, en 1976, se centralizó el otorgamiento de visas a través de la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), del Ministerio del Interior, así mismo, se produjo la suspensión de visas para turistas y la creación de un permiso de trabajo como documento complementario de la visa de ingreso, tramitado y aprobado por el PRH.

En este sentido, los datos del Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores MINTRA (2005) :

En la Oficina de Identificación y Extranjería ONIDEX, el total de extranjeros cedulados entre 1980-2005, ascendía a 1.305.033. Según la

actividad económica, el mayor porcentaje de extranjeros se concentra en Servicios Comunales, Sociales y Personales con un 76.86%, seguido de Comercio, Restaurantes y Hoteles con un 10.31%, Agricultura, Explotación de Minas e Industria Manufacturera agrupan un total de 10.71%. El 24.25% del total de extranjeros cedulados por ONIDEX, para este período, declararon pertenecer a la categoría de Empleados, seguidos de los Profesionales y Oficios del Hogar con un 22.9% y 22,6% respectivamente. Los de profesión Comerciante en 12.9% y los Estudiantes y demás Profesiones sumaban 17.1%. La ONIDEX también reporta que para el mismo período el número de extranjeros no cedulados correspondía a 205.371 personas, de las cuales el mayor porcentaje corresponde a los profesionales con un 45.3% (p.32).

Las cifras contrastan la realidad de país receptor con grandes posibilidades de crecimiento para la época. Ahora bien, Balza (2009), afirma que desde 1980 se ubica el fenómeno denominado migración de retorno, como consecuencia del drástico cambio de la economía venezolana, a partir de la década de los 80, debido a la merma de los ingresos petroleros, producidos por el derrumbamiento de los precios internacionales de este producto, el cual fue el mayor generador de los recursos fiscales que ingresan a la nación, se comenzó a observar los efectos recesivos en la baja del gasto público, los ajustes salariales, la alta tasa de desempleo y, altos niveles de inflación.

Este desequilibrio fiscal significó que el país no tenía el suficiente atractivo para ser receptor de migrantes, contrario a lo que había ocurrido en las décadas anteriores, con lo que se concluye que se da por terminada la fase de recepción de grandes masas de inmigrantes, se comienzan a vivir etapas de migración de retorno y de inmigración nacional, es decir, de los venezolanos que salen ahora del país en magnitudes nunca vistas anteriormente.

Otro factor a considerar son las tasas de crecimiento intercensal, donde se observa una disminución de la intensidad migratoria de estos hacia el país, al igual, que un proceso lento de retorno. Sin embargo, debe aclararse que lo que disminuyó para la década del 90, fue la intensidad de la inmigración, mas no el número de inmigrantes, lo cual hace concluir que hasta comienzos de esta década no hubo un cese de la migración colombiana en Venezuela (CEPAL/CELADE/OIM: 1999).

Finalmente, para la década de los años dos mil la dinámica cambia, el flujo migratorio colombo-venezolano se modificó en razón de las motivaciones económicas, pero la presencia de los migrantes colombianos se mantuvo hasta el 2008, las casusas que los hicieron continuar ingresando a territorio venezolano, fue el grave conflicto de orden interno que ha atravesado por largo tiempo Colombia.

El periodo de Hugo Chávez 1999-2013

Hugo Rafael Chávez Frías, presidente de la República de Venezuela desde el 2 de febrero de 1999 hasta el 2013, es el presidente número 53 de Venezuela, que se mantuvo por 3 periodos (1999-2001), (2001-2007),

(2007-2013) completos y fue reelecto para un nuevo periodo presidencial. (2013-2020) el cual no pudo concluir, producto de una larga enfermedad que no pudo ser tratada con éxito, el presidente Chávez muere el 5 de marzo de 2013.

Un análisis sincrónico según Díaz (2001)relata que el presidente Chávez asume en febrero de 1999 la primera magistratura y promete realizar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución que estuviere acorde a estos tiempos, de hecho, se realizó y, puso su cargo a la orden del órgano Supraconstitucional, el 9 de agosto de ese mismo año la Asamblea Nacional Constituyente le vuelve a tomar juramento como primer Mandatario de la República de Venezuela.

En diciembre de este mismo año (1999) el día 15, el pueblo venezolano va a un referéndum para decidir si se aprueba la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela, votando el pueblo a favor de ésta; quedando publicada en Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1999. Luego el 30 de Julio de 2000, se relegitiman los poderes volviendo el presidente Hugo Chávez a ganar la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela y el 19 de agosto de 2000 toma juramento nuevamente como primer mandatario ante la nueva Asamblea Nacional. A partir de este momento su gobierno comenzaría una etapa conflictiva que derivó en episodios como el Paro Nacional el 10 de diciembre del 2001, el Golpe de Estado de abril del 2002, el Paro de diciembre del 2002, y el Referéndum Revocatorio del 2004. (p.87).

En diciembre del 2006, Hugo Chávez Frías, recibe un país con la mayor bonanza en la historia, porque se comenzaban a situar muy altos los precios del petróleo como principal producto de exportación venezolano, lo que permitió una amplia riqueza para desarticular el sistema de administración pública tradicional, creando toda una estructura política y económica que posibilitó exportar la llamada Revolución del siglo XXI al resto del continente, en el plano interno se diseñaron las llamadas misiones que fueron las políticas sociales de los gobiernos de Hugo Chávez Frías . De acuerdo a Balza (2009):

Durante este lapso 2003-2008 el PIB real tuvo una variación extraordinaria, incrementándose 1,62 veces, pero ya en el 2009 el crecimiento del PIB ha vuelto a ser negativo ese período, caracterizado por la abundancia de recursos en manos del Estado, ha sido adverso para el control de la inflación. Luego de una tasa de 31 % en el 2003 cae a 13,7% en el 2006, para cerrar en el 2008 de nuevo en 31,4% Y 28,6% en el 2009. Por otra parte, uno de los problemas que ha planteado la alta inflación es la sobrevaluación de la moneda debido al régimen de tipo de cambio fijo que se adoptó? desde el 2003. (p.45).

Esa situación ha llevado a que los costos de las importaciones estén en su nivel mínimo y que los productos venezolanos resulten elevados en el mercado regional y mundial. En ese contexto el crecimiento económico se redujo, lo que condujo a un aumento de la informalidad, dentro de la estructura ocupacional, aunque en el 2008 todavía la mitad de la población económicamente activa ocupada se concentraba en el sector informal. Este cambio ha sido favorecido, en cierta medida, por

un incremento de la población inactiva, en especial en las categorías de estudiantes y quehaceres del hogar, ligado a los beneficios de las transferencias económicas a los hogares y las misiones educativas.

Estos periodos gubernamentales, se caracterizó por la fuerte presencia de grupos migrantes provenientes de la República de Cuba, Rusia, Irán, China, Turquía, quienes podían obtener fácilmente documentos para legalizar su permanencia en el país y así acceder a los servicios que, hasta el último periodo presidencial en el año 2013, funcionaban con normalidad.

Paralelo a esta realidad de la cual no se tienen registros oficiales, los ciudadanos cubanos estaban inmersos en las políticas sociales denominadas misiones como personal de apoyo, es decir, son los profesionales que las ejecutan, por ejemplo, en el caso de la misión sonrisa, destinada a las operaciones para los niños con labios leporinos, los cubanos eran los médicos designados en dichas misiones. Otro ejemplo muy presente fueron los entrenadores cubanos en todas las disciplinas deportivas, o en las misiones educativas los docentes cubanos eran los asesores o supervisores del sistema educativo en los niveles de básica y primaria.

Otra particularidad de esta adopción del migrante cubano se evidenció, en su forma de vida, estaban apostados en villas que eran de uso exclusivo, no podían tener acceso a la prensa, ni a una vida libre, simplemente debían cumplir con su trabajo y adaptarse a esas villas totalmente equipadas para ellos.

Las políticas sociales denominadas Misiones. 2003-2019

Entre los años 2003 y 2004 se crearon 13 misiones impulsadas por el gobierno venezolano con el apoyo de la república de Cuba, como se especifica en los párrafos anteriores, con personal calificados en las diferentes áreas (salud, deporte, educación,) Según Montero (2000) el Sistema Nacional de Misiones, oficialmente Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones «Hugo Chávez», son una serie de programas sociales desarrollados en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez desde el año 2003 y que continúan vigentes en el actual gobierno de Nicolás Maduro.

Estas políticas fueron una figura no prevista en el ordenamiento constitucional ni legal, denominada ¿misiones sociales? inicial y oficialmente concebida para la ejecución de políticas públicas urgentes que buscaban atender necesidades fundamentales de la población más desprotegida.

Estos programas fueron atendidos de forma muy puntual por la migración proveniente de Cuba que como se señaló anteriormente tenía fines de asistencia social y política, datos que no se tienen registrados de manera oficial pero que son vox populi en los medios de cada ciudad donde está instalada una villa para el establecimiento de dichos grupos.

En relación con el planteamiento anterior, es importante conocer la contraparte respecto al papel de las misiones, Maestre (2006) afirma que las misiones sociales son una expresión de una práctica política con

rostro humano, donde los beneficios directos los tendrá la población más desfavorecida, pues el mayor impacto los obtendrá en función del crecimiento y desarrollo humano. Pese a los lineamientos emanados por el gobierno central, las indagaciones, dejan ver que el Estado no ha cubierto las expectativas y tampoco las necesidades con la implementación de dichas políticas. Las misiones sociales no se han mantenido. Gómez (2006) detalladamente expone el propósito de las misiones sociales durante el gobierno de Hugo Chávez:

Las misiones sociales fue el nombre con el que se empezaron a designar la mayor parte de las acciones y/o programas de tipo social del gobierno de Hugo Chávez, a partir de 2003, en un contexto sociopolítico caracterizado por una situación política conflictiva, polarizada y de serios obstáculos a la gobernabilidad democrática. Formalmente, los objetivos de las misiones están dirigidos a potenciar la inclusión de la población de menores recursos que han sufrido las deficiencias del sistema de bienestar social. Cabe destacar que, a pesar de la existencia previa de una propuesta en materia de política social, rápidamente estas misiones se constituyeron en parte importante de la intervención gubernamental en el área social, creándose para su ejecución ¿en algunos casos? estructuras paralelas al sistema de asistencia social ya existente. (p.20).

Indudablemente, se pretende mejorar la calidad de vida de las clases sociales más desvalidas, la intención de dotar desde servicios de salud, educación vivienda, hasta generar espacios productivos con recursos nacionales es uno de los tantos objetivos de las misiones; contrariamente de ello la intervención gubernamental en el área social se ve afectada por intereses de actores políticos, así como la falta de sistematización de las misiones que favorecen el populismo y figura paternalista del Estado.

Otra categoría importante al estudiar las misiones sociales, es su figura legal, que fue introducida en el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el año 2008, como una ¿nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional?, creada por el presidente de la Republica en Consejo de Gobierno. En el devenir histórico se tienen registradas un total de 37 misiones que fueron creadas, para la atención de diversos grupos, lo que permitió que sus condiciones de vida mejoraron en alguna medida, sin embargo, los efectos positivos de las misiones no han logrado mantenerse en el tiempo ni disminuir indicadores sociales como la pobreza, que lejos de disminuir se ha incrementado.

Respecto al tema de la integración de inmigrantes existe una misión llamada identidad la cual establece como uno de su objetivo garantizar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos del Estado Bolivariano de Venezuela y los inmigrantes que cumplan con los requerimientos constitucionales para vivir en el territorio. La prestación consiste en la disposición de una infraestructura mínima en distintos puntos del país con el fin de obtener la cedulación de manera inmediata, requisito fundamental para poder acceder a los beneficios sociales y laborales que ofrecen en el país.

Según la oficina encargada de esta misión denominada SAIME (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería) se define esta misión como el programa que se orienta a garantizar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos del Estado Bolivariano de Venezuela y, a los inmigrantes que cumplan con los requerimientos constitucionales para vivir en el territorio. La prestación, consiste en la disposición de módulos en diferentes puntos del país con el fin de obtener la cedula de manera inmediata. Su fecha de implementación es 2003. Este programa está diseñado bajo los principios que se sustentan en el derecho a la vida, el desarrollo, y el derecho a la no discriminación.

Marco Legal para Migrantes en Venezuela

El Estado venezolano, realmente cuenta con una política migratoria enfocada a los extranjeros, fundamentada en la ley de extranjería y migración, promulgada en el 2004, (LEM), la cual tiene como objeto regular todo lo relativo a la admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso de los extranjeros y extranjeras en el territorio de la República, así como sus derechos y obligaciones. Esta es la primera norma jurídica dedicada al tema.

Para Borges (2012)

Dichas disposiciones son aplicables sin distinción de la condición migratoria del extranjero. El marco jurídico venezolano reconoce constitucional y legalmente igualdad de derecho entre nacionales y extranjeros, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley; y dentro de la categoría de extranjeros no hace discriminación alguna en cuanto al trato de los migrantes con diferente condición migratoria al afirmar que las disposiciones de la LEM se aplicaran a los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, independientemente de su condición migratoria.

Citando lo previsto y dispuesto por el legislador en el Art. 13 de la Ley de extranjería y Migración encontramos que "...los extranjeros y extranjeras que se hallen en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes". Esta disposición alude a los diferentes derechos reconocidos en la constitución y que conforman el ejercicio pleno de los derechos de un ciudadano. (p.32).

Por consiguiente, en teoría se puede sostener que los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes. (Art. 13 LEM) y de acuerdo con el Artículo 3 de la LEM esta norma sustantiva, también es aplicable a los extranjeros independientemente de su condición migratoria. Existen múltiples disposiciones que obligan a los estados a eliminar la distinción entre un extranjero y un nacional para el ejercicio de derechos, sin embargo, en la

práctica existen todavía muchas limitaciones en el ejercicio de los mismos, tanto por los nacionales, como por las autoridades.

En relación al reconocimiento de los derechos civiles, políticos y culturales se puede señalar los siguientes:

Los derechos civiles, donde se ubican el derecho a vida, integridad física y libertad personal, la no privación arbitraria de la libertad, condiciones de detención, debido proceso en los trámites migratorios, garantías de defensa frente a violaciones, son especialmente protegidos en caso de la población migratoria en virtud de su vulnerabilidad. El Estado debe respetar estos derechos y garantizarlos a los migrantes igual que a cualquier otra persona. Para Borges (2009) es importante destacar la protección que debe prestar el Estado en la determinación estricta de las causas y condiciones para proceder a la detención en el ejercicio de su control migratorio, así como la garantía de un juez independiente e imparcial en el control de la legalidad de la detención y de su duración por un tiempo razonable. (p.45).

Del mismo modo, en caso de detención a la población migratoria, existen estándares internacionales derivados de la Convención Americana que deben ser aplicados a los trabajadores migrantes y sus familias. La legislación migratoria venezolana contiene disposiciones que protegen a las personas migrantes contra la trata y el tráfico de personas. Situaciones de gran vulneración de derechos son tipificadas en la legislación:

Facilitación de ingreso ilegal (artículo 52 de la LEM), Explotación laboral de migrantes (artículo 53 LEM), Promoción de la inmigración ilícita (artículo 55 LEM), Tráfico ilegal de personas (artículo 56 LEM). A pesar de que existe la tipificación de los delitos migratorios todavía los órganos nacionales tienen muchos retos frente la aplicación de los mismos. (p.11)

Otro punto importante de destacar, en este apartado, es el acceso a la justicia y garantías judiciales: cuando se habla de población migrante, el debido proceso legal debe ser contemplado en un sentido amplio, abarcando las instancias judiciales, administrativas y de cualquier orden, civil, penal, laboral. Para Martínez (2009), ha sido particularmente importante la determinación de los componentes del debido proceso en sede administrativa, en especial, a) adjudicador imparcial, b) derecho a ser oído, c) Información, traducción e interpretación d) representación legal, e) revisión judicial, f) acceso a autoridades consulares y g) condiciones de detención apropiadas. Igualmente, los sistemas internacionales de derechos humanos, establecen la prohibición de deportaciones masivas de migrantes indocumentados. Estos sistemas han puesto de manifiesto la importancia del respeto al debido proceso y las garantías judiciales en lo que se refiere al tratamiento de personas migrantes.

Venezuela ha reconocido en la LEM la vigencia de este principio de protección y ha establecido en sus disposiciones la especial importancia que tiene la contemplación de las normas del debido proceso. En este sentido el Artículo 15 de la LEM se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y lo define en los términos siguientes:

Los extranjeros y extranjeras tienen derecho a la tutela judicial efectiva en todos los actos que a estos conciernan o se encuentren involucrados con respecto a su condición de extranjeros. En los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería se respetaran en todo caso las garantías previstas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes sobre el procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la publicidad de los actos, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones. Los actos y resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros y extranjeras, serán recurribles de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la ley que regule los procedimientos administrativos, en cuanto le sean aplicables. Igualmente, la ejecución de los actos administrativos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, se realizará conforme a lo establecido a tal efecto en esta Ley. (p.8).

Los procesos de detención y la actuación de las autoridades venezolanas en la materia son, tal vez, uno de los aspectos más preocupantes con respecto al tema migratorio. Existen situaciones en las que se verifica la actuación indebida de las autoridades, durante los detenciones, traslados y alojamiento de las personas migrantes en comisarías.

Para Borges (2012) uno de los grandes problemas en esta área es el desconocimiento de los derechos de las personas migrantes y la desarticulación con que se despliegan en los operativos de verificación migratoria. Las autoridades relacionadas con el tema de seguridad, como la Policía Nacional o la Guardia Nacional realizan solicitudes de documentos como una forma de amedrentar y extorsionar, lo cual deriva en abuso a esta población, lo que origina un espacio para que estos derechos sean vulnerados. De la misma forma, son muy pocas las situaciones denunciadas ante las autoridades competentes, debido al temor de las personas migrantes a ser deportados o a recibir alguna sanción por su condición migratoria.

De acuerdo con Martínez (2009) estos operativos o solicitudes de documentos realizados por la Policía Nacional, la Guardia Nacional y las policías locales, no facultados para ello, propicia que los migrantes sean objeto de otro tipo de vejaciones, tales como abusos sexuales, principalmente en agravio de mujeres y niños, lesiones, robos y extorsiones. Según los estándares internacionales los países deben adoptar las medidas necesarias para que únicamente sean las autoridades competentes las encargadas de llevar a cabo el control y regulación de los asuntos migratorios.

Por último, los derechos más limitados en la mayoría de las legislaciones son los derechos políticos. Tanto el derecho al voto, como el derecho a ser elegido, siguen siendo derechos exclusivos de los nacionales. La comunidad internacional coincide en que los derechos políticos son de ejercicio exclusivo de los nacionales de un determinado Estado, en virtud de los principios de soberanía popular, orden público y defensa de la nación. Este tema es de vital importancia para el análisis de la relación y adaptación de los migrantes en Venezuela, ya que el diseño de la misión

identidad que tiene como propósito dotar de la documentación legal correspondiente a los extranjeros, se percibió en la población nacional con fines meramente electorales, ya que estos ingresaban a las filas de posibles electores que podían ejercer su derecho para las elecciones presidenciales.

En cuanto a los derechos culturales, Martínez (2009) especifica, que es muy importante reflexionar sobre los retos que implica la convivencia en sociedades plurales; los principios de tolerancia y respeto que prevalezcan en una sociedad son primordiales para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes. La garantía de estos, depende en gran parte del elemento social y cultural dominante y requiere por parte de los estados una amplia oferta cultural para que se de dicha integración, con el objetivo orientado hacia el respeto a los derechos culturales.

Para el ejercicio de los derechos culturales es de trascendente la lucha contra las discriminaciones y la aplicación de las normativas relativas a los derechos, para lograr un entorno con menos características de segregación, y de exclusión social es importante la promoción de una visión tolerante a costumbres y usos derivados de otras culturas. En relación a estos derechos, la Constitución Venezolana tiene un amplio catálogo de derechos establecidos y, de acuerdo a los criterios de no distinción entre nacionales y extranjeros, son de igual manera aplicables a las personas migrantes que se encuentren en Venezuela.

Respecto a los derechos sociales, el sistema internacional de protección de los derechos de los inmigrantes, ha determinado que los estados deben procurar el acceso a los derechos sociales básicos, así como el acceso a la educación y salud en igualdad de condiciones. Existen importantes observaciones en dicho sistema, sobre la adopción de medidas tendientes a legalizar y regularizar la situación de trabajadores indocumentados, y en especial la de sus hijos, ya que la misma les impide el ejercicio de derechos fundamentales tales como la salud y la educación.

Igualmente, se ha señalado que es deber de los estados garantizar la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la protección a la mujer trabajadora, la protección al derecho a asociación y sindicalización, negociación colectiva y salario justo por trabajo realizado, duración de la jornada, condiciones laborales adecuadas, descanso e indemnización. Como lo señala Martínez (2009) los convenios 111 y 143 de la OIT, comprometen al Estado a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de ocupación y empleo, seguridad social, y derechos sindicales y libertades individuales y colectivas.

Para Borges (2009) es importante destacar que En el caso de trabajar sin un visado laboral de conformidad con el numeral 2 del artículo 38 de la LEM dispone que:

?... los que hayan ingresado al territorio de la República para desempeñar actividades sometidas a la autorización laboral y no cumplan con dicho requisito estarán sujetos a medida de deportación?. Sin embargo, la ley prevé? la protección para aquellos que, aunque trabajando sin el visado correspondiente puedan ejercer sus derechos. De acuerdo a la LEM un trabajador no puede ser privado de sus derechos laborales.

El trabajador extranjero tiene derecho al cobro de todos sus beneficios laborales al igual que un nacional. Según el artículo 49 de la LEM, los trabajadores extranjeros tendrán derecho a percibir todos los beneficios establecidos en la ley que regula las relaciones de trabajo, contrataciones colectivas y demás leyes sociales aplicables con ocasión de la relación laboral. (p.89).

Existe a su vez una sanción para aquellos patronos que contraten a personal sin la debida autorización, según el Artículo 36, numeral 3, de la LEM, todo empleador que contrate extranjeros y extranjeras ilegales para la prestación de determinado servicio será sancionado con doscientas unidades tributarias, las cuales fueron aplicadas por varias instituciones, entre ellas el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), creado en 2009 y dependiente del Ministerio Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y el Ministerio del Poder Popular del Trabajo y la Seguridad Social, encargado de aprobar permisos de trabajo para los inmigrantes, facilitar el acceso a cursos educativos y promover los derechos de los trabajadores foráneos.

Para Burelli (2009) la actual normativa de extranjería venezolana le reconoce a los inmigrantes una serie de derechos sociales y acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los nacionales; además, producto de su participación como miembro asociado al Mercado Común del Sur (Mercosur), los venezolanos se beneficiaron del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, firmado en 2002 y que ha concedido flexibilizar los desplazamientos migratorios regionales, así como el obtener residencias temporarias de dos años y también definitivas.

Conforme a Ochoa (2015) es necesario insistir que los fundamentos de una política migratoria más abierta hacia los nacionales de países vecinos se generaron durante el gobierno de Chávez, quien, a través de diferentes mecanismos sudamericanos, promovió la integración en la región en temas políticos, económicos y sociales, mientras que desde la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013, los roces diplomáticos con Colombia se han reavivado en materia de seguridad y de migración fronteriza, colocando a Venezuela al borde de posibles guerra por la expulsión de ciudadanos y el cierre de fronteras.

Claro ejemplo de esto es lo ocurrido en agosto del 2015, cuando Maduro ordenó el cierre fronterizo en seis municipios del occidental estado venezolano de Táchira tras acusar a supuestos paramilitares colombianos de atentar contra militares venezolanos y un civil; al mismo tiempo, decretó en septiembre el estado de excepción en esta zona y en los municipios fronterizos de los estados Zulia y Apure. Estas decisiones fueron acompañadas por la deportación entre el 19 de agosto y el 23 de septiembre de casi 2.000 colombianos que habitaban en localidades venezolanas fronterizas y se dio el retorno voluntario de otros 22.342 colombianos ante el temor de ser deportados. Todo esto apunta a una nueva realidad de los migrantes, que se trata seguidamente.

INTRODUCCIÓN

La temática central en este artículo es el tema migratorio en Venezuela y cómo se ha manejado desde las políticas de Estado. A partir de las revisiones hechas, se puede decir que la migración no se presenta dentro de la agenda pública durante el siglo XX, sobre todo en los períodos que imperó el autoritarismo con dos dictaduras, la de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y Marcos Pérez Jiménez (1948-1958). A pesar de esto, emergió en el imaginario del venezolano la concepción de su territorio como un receptor de inmigrantes por la llegada de europeos después de la segunda guerra mundial, ya que el régimen de Pérez Jiménez creó políticas que permitieron el ingreso regulado y legal de los extranjeros.

El tema se aborda desde varias perspectivas, entre ellas la política de los inmigrantes en Venezuela, en diferentes etapas, con énfasis en el período presidencial Hugo Chávez y las políticas de misiones sociales implementadas, el marco legal de los migrantes y la situación actual de estos migrantes. De acuerdo con Rodríguez (2010), la decisión oficial de acoger masivamente a emigrantes a mitad del siglo pasado, tuvo un claro sesgo, ya que se hacía mención de 'puertas abiertas' al extranjero, pero, realmente la apertura estaba limitada a personas provenientes de Europa. Igualmente, Balza (2002) reitera que el arribo masivo de europeos a una Venezuela rural ocurrió en las siguientes fechas:

Entre 1948 y 1961, Venezuela tuvo una experiencia de inmigración masiva cuando 614.425 extranjeros recibieron cédula por primera vez, se trata del documento de identidad emitido por Venezuela. Pero para esa época eran pocos los registros por ellos, se estima que sumando los que no se documentaron infantes, se podría aseverar que la inmigración durante este periodo debió haber alcanzado la cifra de 800.000 personas. (p.99).

Este grupo de extranjeros, según Balza (2009), estaba compuesto en un 78% por españoles, italianos y portugueses, el resto provenía de otros países europeos. Para ubicar adecuadamente la magnitud de aquella migración debe precisarse que, según las cifras oficiales compiladas por el Informe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes (2001) sobre la población venezolana, en 1961 Venezuela estaba habitada por 7,7 millones de personas.

De aquel ingreso intenso de extranjeros a mitad del siglo XX, con el pasar de los años se reconstruyeron historias en diferentes ámbitos, como el económico, el social, el político donde los extranjeros eran una fuerza pujante, que impulsaba la mediana y gran empresa en el país. Por ello se afirma que Venezuela, se consideró como país receptor de migrantes, a partir del boom petrolero de los años 70 del siglo pasado.

Durante los años siguientes los 80 y 90 la migración que llegó al país era de otro estilo, provenía de los países de América del Sur como chilenos, argentinos y uruguayos tras la implantación de dictaduras militares en sus territorios, así como peruanos, ecuatorianos, dominicanos y colombianos en busca de oportunidades de trabajo cuando en sus países se comprimía la situación económica.

Según Álvarez (2009) en 1977, cuando Venezuela contaba con 13 millones de habitantes, un 10% eran extranjeros con cédula y residencia legal dentro del país, Sin embargo, existía una población numerosa de

extranjeros en diversos ámbitos de la economía informal, que no estaban contabilizados o cuya forma de vida era de manera pendular en la frontera, ya que vivían en Colombia, pero trabajaban en Venezuela. Desde mediados de los 80, con la debacle económica que comienza en Venezuela a partir del llamado ¿viernes negro? ¿la primera gran devaluación de la moneda en décadas y una severa contracción económica? se da inicio a una ¿migración de retorno?. Este proceso, a su vez, se ve alimentado al final de aquella década con las transiciones a la democracia en la mayoría de países del cono sur, con lo cual muchos exiliados políticos deciden regresar a sus naciones.

Buena parte de la historia contemporánea de Venezuela, sobre todo el final de la segunda década del siglo XXI, fue un país abierto a la recepción de extranjeros y sin volúmenes significativos de sus habitantes saliendo hacia otros países, situación que fue cambiando de manera muy drástica para finales del siglo XXI. Balza (2009)

Para León (2005), la primera ola migratoria de venezolanos durante el chavismo tras el triunfo de Hugo Chávez en el referendo revocatorio de 2004. Por un lado, se analizaba la generación de una ¿patria virtual?, en un texto de Martínez (2005) que daba cuenta de los migrantes venezolanos de aquel momento, fundamentalmente jóvenes profesionales muy calificados, que fueran la base de las siguientes oleadas de inmigrantes venezolanos en el mundo y cuya característica principal es el uso de las redes sociales para mantenerse al tanto del acontecer venezolano.

Según lo precedente, el objetivo general de este artículo es el análisis de las políticas de atención a los inmigrantes en Venezuela desde 1989 hasta el 2019, no obstante, hubo una limitante para ahondar en la consulta de antecedentes, porque no existen investigaciones previas. Por tal razón, este estudio se justifica teórica y de forma práctica por ser un análisis que representa un antecedente de los procesos de movilidad humana en el territorio venezolano.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

La política de los inmigrantes en Venezuela 1989-1999

Para 1989, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se inició la aplicación de un programa de ajuste para la estabilización de la moneda y de la economía nacional, denominado despectivamente ¿el paquete?. Estas medidas de ajuste provocaron el rechazo de los sectores menos favorecidos, generándose los sucesos de violencia del 27 y 28 de febrero conocido como ¿el caracazo?. En resumen, las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países deudores de América Latina, entre los que figuraba Venezuela, restringieron la dinámica económica en dichos países. Se redujo el nivel salarial y aumentó el desempleo en todas sus formas. Al respecto Torrealba (1987) afirma: ¿en estos años, el comportamiento de los migrantes comienza a ser negativo conformando una nueva tendencia que se mantiene hasta el presente? (p.134).

Para autores como Sassen-Koob, (1980) la migración laboral calificada, se puede ubicar a partir de 1970, podría tener como hito importante al Programa de Recursos Humanos (PRH), dependiente de la Presidencia

de la República. Este tuvo como objetivo primordial la selección y aprobación del ingreso de mano de obra calificada al país. Se estima que entre 1976 y 1980, los proyectos del V Plan de la Nación habrían añadido entre 900.000 y un millón de nuevos trabajadores al mercado laboral, una cifra bastante significativa si se compara con la población activa que en 1976 sumaba 3,7 millones.

Durante la época de los años 80, según Álvarez (2009), se define una nueva política que se compone de tres elementos los cuales fueron: 1) la creación de un organismo encargado del reclutamiento de trabajadores extranjeros conocido como PRH; 2) la firma de tratados bilaterales para la importación de trabajadores, por ejemplo con España y Portugal y; 3) la firma del Convenio sobre la Libre Circulación de Trabajadores entre los países miembros del Pacto Andino, que tenía como uno de sus objetivos, la legalización de los indocumentados, a fin de evitar la masiva migración ilegal.

La política gubernamental, mencionada anteriormente, generó un aumento evidente en el número de extranjeros con residencia permanente en el país, contándose para octubre de 1977, con la cifra de 1.2 millones, en una población total de 13 millones, lo que es bastante significativo, dado que, en 1961, después de una década de inmigración masiva, apenas la cifras alcanzaban el medio millón de extranjeros con permisos de residencia. El cambio de esta tendencia migratoria tuvo su mayor expresión entre 1971 y 1977, período en el cual la población extranjera residente, principalmente la colombiana, casi duplicó su número.

De igual modo, Gómez y Rengifo (1999) expresan que la población colombiana residente en Venezuela experimentó un incremento de 194% entre 1970 y 1990. Los autores especifican que la motivación fundamental por la cual, la población colombiana ingresó a Venezuela era de tipo laboral, constituida mayoritariamente por adultos, quienes migraban de forma individual, dejando a sus familiares en sus lugares de origen, con el fin de obtener ingresos económicos y luego ir por la familia completa.

Durante la misma época se evidenció un ingreso de migrantes, lo cual llevó al país a tener que implementar un programa de inmigración mucho más selectivo, por lo que, en 1976, se centralizó el otorgamiento de visas a través de la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), del Ministerio del Interior, así mismo, se produjo la suspensión de visas para turistas y la creación de un permiso de trabajo como documento complementario de la visa de ingreso, tramitado y aprobado por el PRH.

En este sentido, los datos del Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores MINTRA (2005) :

En la Oficina de Identificación y Extranjería ONIDEX, el total de extranjeros cedulados entre 1980-2005, ascendía a 1.305.033. Según la actividad económica, el mayor porcentaje de extranjeros se concentra en Servicios Comunales, Sociales y Personales con un 76.86%, seguido de Comercio, Restaurantes y Hoteles con un 10.31%, Agricultura, Explotación de Minas e Industria Manufacturera agrupan un total de 10.71%. El 24.25% del total de extranjeros cedulados por ONIDEX, para este período, declararon pertenecer a la categoría de Empleados,

seguidos de los Profesionales y Oficios del Hogar con un 22.9% y 22,6% respectivamente. Los de profesión Comerciante en 12.9% y los Estudiantes y demás Profesiones sumaban 17.1%. La ONIDEX también reporta que para el mismo período el número de extranjeros no cedulados correspondía a 205.371 personas, de las cuales el mayor porcentaje corresponde a los profesionales con un 45.3% (p.32).

Las cifras contrastan la realidad de país receptor con grandes posibilidades de crecimiento para la época. Ahora bien, Balza (2009), afirma que desde 1980 se ubica el fenómeno denominado migración de retorno, como consecuencia del drástico cambio de la economía venezolana, a partir de la década de los 80, debido a la merma de los ingresos petroleros, producidos por el derrumbamiento de los precios internacionales de este producto, el cual fue el mayor generador de los recursos fiscales que ingresan a la nación, se comenzó a observar los efectos recesivos en la baja del gasto público, los ajustes salariales, la alta tasa de desempleo y, altos niveles de inflación.

Este desequilibrio fiscal significó que el país no tenía el suficiente atractivo para ser receptor de migrantes, contrario a lo que había ocurrido en las décadas anteriores, con lo que se concluye que se da por terminada la fase de recepción de grandes masas de inmigrantes, se comienzan a vivir etapas de migración de retorno y de inmigración nacional, es decir, de los venezolanos que salen ahora del país en magnitudes nunca vistas anteriormente.

Otro factor a considerar son las tasas de crecimiento intercensal, donde se observa una disminución de la intensidad migratoria de estos hacia el país, al igual, que un proceso lento de retorno. Sin embargo, debe aclararse que lo que disminuyó para la década del 90, fue la intensidad de la inmigración, mas no el número de inmigrantes, lo cual hace concluir que hasta comienzos de esta década no hubo un cese de la migración colombiana en Venezuela (CEPAL/CELADE/OIM: 1999).

Finalmente, para la década de los años dos mil la dinámica cambia, el flujo migratorio colombo-venezolano se modificó en razón de las motivaciones económicas, pero la presencia de los migrantes colombianos se mantuvo hasta el 2008, las casusas que los hicieron continuar ingresando a territorio venezolano, fue el grave conflicto de orden interno que ha atravesado por largo tiempo Colombia.

El periodo de Hugo Chávez 1999-2013

Hugo Rafael Chávez Frías, presidente de la República de Venezuela desde el 2 de febrero de 1999 hasta el 2013, es el presidente número 53 de Venezuela, que se mantuvo por 3 periodos (1999-2001), (2001-2007), (2007-2013) completos y fue reelecto para un nuevo periodo presidencial. (2013-2020) el cual no pudo concluir, producto de una larga enfermedad que no pudo ser tratada con éxito, el presidente Chávez muere el 5 de marzo de 2013.

Un análisis sincrónico según Díaz (2001) relata que el presidente Chávez asume en febrero de 1999 la primera magistratura y promete realizar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución que estuviere acorde a estos tiempos, de hecho, se realizó y,

puso su cargo a la orden del órgano Supraconstitucional, el 9 de agosto de ese mismo año la Asamblea Nacional Constituyente le vuelve a tomar juramento como primer Mandatario de la República de Venezuela.

En diciembre de este mismo año (1999) el día 15, el pueblo venezolano va a un referéndum para decidir si se aprueba la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela, votando el pueblo a favor de ésta; quedando publicada en Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1999. Luego el 30 de Julio de 2000, se relegitiman los poderes volviendo el presidente Hugo Chávez a ganar la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela y el 19 de agosto de 2000 toma juramento nuevamente como primer mandatario ante la nueva Asamblea Nacional. A partir de este momento su gobierno comenzaría una etapa conflictiva que derivó en episodios como el Paro Nacional el 10 de diciembre del 2001, el Golpe de Estado de abril del 2002, el Paro de diciembre del 2002, y el Referéndum Revocatorio del 2004. (p.87).

En diciembre del 2006, Hugo Chávez Frías, recibe un país con la mayor bonanza en la historia, porque se comenzaban a situar muy altos los precios del petróleo como principal producto de exportación venezolano, lo que permitió una amplia riqueza para desarticular el sistema de administración pública tradicional, creando toda una estructura política y económica que posibilitó exportar la llamada Revolución del siglo XXI al resto del continente, en el plano interno se diseñaron las llamadas misiones que fueron las políticas sociales de los gobiernos de Hugo Chávez Frías. De acuerdo a Balza (2009):

Durante este lapso 2003-2008 el PIB real tuvo una variación extraordinaria, incrementándose 1,62 veces, pero ya en el 2009 el crecimiento del PIB ha vuelto a ser negativo ese período, caracterizado por la abundancia de recursos en manos del Estado, ha sido adverso para el control de la inflación. Luego de una tasa de 31 % en el 2003 cae a 13,7% en el 2006, para cerrar en el 2008 de nuevo en 31,4% Y 28,6% en el 2009. Por otra parte, uno de los problemas que ha planteado la alta inflación es la sobrevaluación de la moneda debido al régimen de tipo de cambio fijo que se adoptó? desde el 2003. (p.45).

Esa situación ha llevado a que los costos de las importaciones estén en su nivel mínimo y que los productos venezolanos resulten elevados en el mercado regional y mundial. En ese contexto el crecimiento económico se redujo, lo que condujo a un aumento de la informalidad, dentro de la estructura ocupacional, aunque en el 2008 todavía la mitad de la población económicamente activa ocupada se concentraba en el sector informal. Este cambio ha sido favorecido, en cierta medida, por un incremento de la población inactiva, en especial en las categorías de estudiantes y quehaceres del hogar, ligado a los beneficios de las transferencias económicas a los hogares y las misiones educativas.

Estos periodos gubernamentales, se caracterizó por la fuerte presencia de grupos migrantes provenientes de la República de Cuba, Rusia, Irán, China, Turquía, quienes podían obtener fácilmente documentos para legalizar su permanencia en el país y así acceder a los servicios que, hasta el último periodo presidencial en el año 2013, funcionaban con normalidad.

Paralelo a esta realidad de la cual no se tienen registros oficiales, los ciudadanos cubanos estaban inmersos en las políticas sociales denominadas misiones como personal de apoyo, es decir, son los profesionales que las ejecutan, por ejemplo, en el caso de la misión sonrisa, destinada a las operaciones para los niños con labios leporinos, los cubanos eran los médicos designados en dichas misiones. Otro ejemplo muy presente fueron los entrenadores cubanos en todas las disciplinas deportivas, o en las misiones educativas los docentes cubanos eran los asesores o supervisores del sistema educativo en los niveles de básica y primaria.

Otra particularidad de esta adopción del migrante cubano se evidenció, en su forma de vida, estaban apostados en villas que eran de uso exclusivo, no podían tener acceso a la prensa, ni a una vida libre, simplemente debían cumplir con su trabajo y adaptarse a esas villas totalmente equipadas para ellos.

Las políticas sociales denominadas Misiones. 2003-2019

Entre los años 2003 y 2004 se crearon 13 misiones impulsadas por el gobierno venezolano con el apoyo de la república de Cuba, como se especifica en los párrafos anteriores, con personal calificados en las diferentes áreas (salud, deporte, educación,) Según Montero (2000) el Sistema Nacional de Misiones, oficialmente Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones «Hugo Chávez», son una serie de programas sociales desarrollados en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez desde el año 2003 y que continúan vigentes en el actual gobierno de Nicolás Maduro.

Estas políticas fueron una figura no prevista en el ordenamiento constitucional ni legal, denominada 'misiones sociales' inicial y oficialmente concebida para la ejecución de políticas públicas urgentes que buscaban atender necesidades fundamentales de la población más desprotegida.

Estos programas fueron atendidos de forma muy puntual por la migración proveniente de Cuba que como se señaló anteriormente tenía fines de asistencia social y política, datos que no se tienen registrados de manera oficial pero que son vox populi en los medios de cada ciudad donde está instalada una villa para el establecimiento de dichos grupos.

En relación con el planteamiento anterior, es importante conocer la contraparte respecto al papel de las misiones, Maestre (2006) afirma que las misiones sociales son una expresión de una práctica política con rostro humano, donde los beneficios directos los tendrá la población más desfavorecida, pues el mayor impacto los obtendrá en función del crecimiento y desarrollo humano. Pese a los lineamientos emanados por el gobierno central, las indagaciones, dejan ver que el Estado no ha cubierto las expectativas y tampoco las necesidades con la implementación de dichas políticas. Las misiones sociales no se han mantenido. Gómez (2006) detalladamente expone el propósito de las misiones sociales durante el gobierno de Hugo Chávez:

Las misiones sociales fue el nombre con el que se empezaron a designar la mayor parte de las acciones y/o programas de tipo social del

gobierno de Hugo Chávez, a partir de 2003, en un contexto sociopolítico caracterizado por una situación política conflictiva, polarizada y de serios obstáculos a la gobernabilidad democrática. Formalmente, los objetivos de las misiones están dirigidos a potenciar la inclusión de la población de menores recursos que han sufrido las deficiencias del sistema de bienestar social. Cabe destacar que, a pesar de la existencia previa de una propuesta en materia de política social, rápidamente estas misiones se constituyeron en parte importante de la intervención gubernamental en el área social, creándose para su ejecución ¿en algunos casos? estructuras paralelas al sistema de asistencia social ya existente. (p.20).

Indudablemente, se pretende mejorar la calidad de vida de las clases sociales más desvalidas, la intención de dotar desde servicios de salud, educación vivienda, hasta generar espacios productivos con recursos nacionales es uno de los tantos objetivos de las misiones; contrariamente de ello la intervención gubernamental en el área social se ve afectada por intereses de actores políticos, así como la falta de sistematización de las misiones que favorecen el populismo y figura paternalista del Estado.

Otra categoría importante al estudiar las misiones sociales, es su figura legal, que fue introducida en el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el año 2008, como una ¿nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional?, creada por el presidente de la Republica en Consejo de Gobierno. En el devenir histórico se tienen registradas un total de 37 misiones que fueron creadas, para la atención de diversos grupos, lo que permitió que sus condiciones de vida mejoraron en alguna medida, sin embargo, los efectos positivos de las misiones no han logrado mantenerse en el tiempo ni disminuir indicadores sociales como la pobreza, que lejos de disminuir se ha incrementado.

Respecto al tema de la integración de inmigrantes existe una misión llamada identidad la cual establece como uno de su objetivo garantizar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos del Estado Bolivariano de Venezuela y los inmigrantes que cumplan con los requerimientos constitucionales para vivir en el territorio. La prestación consiste en la disposición de una infraestructura mínima en distintos puntos del país con el fin de obtener la cedulaación de manera inmediata, requisito fundamental para poder acceder a los beneficios sociales y laborales que ofrecen en el país.

Según la oficina encargada de esta misión denominada SAIME (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería) se define esta misión como el programa que se orienta a garantizar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos del Estado Bolivariano de Venezuela y, a los inmigrantes que cumplan con los requerimientos constitucionales para vivir en el territorio. La prestación, consiste en la disposición de módulos en diferentes puntos del país con el fin de obtener la cedulaación de manera inmediata. Su fecha de implementación es 2003. Este programa está diseñado bajo los principios que se sustentan en el derecho a la vida, el desarrollo, y el derecho a la no discriminación.

Marco Legal

Marco Legal para Migrantes en Venezuela

El Estado venezolano, realmente cuenta con una política migratoria enfocada a los extranjeros, fundamentada en la ley de extranjería y migración, promulgada en el 2004, (LEM), la cual tiene como objeto regular todo lo relativo a la admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso de los extranjeros y extranjeras en el territorio de la República, así como sus derechos y obligaciones. Esta es la primera norma jurídica dedicada al tema.

Para Borges (2012)

Dichas disposiciones son aplicables sin distinción de la condición migratoria del extranjero. El marco jurídico venezolano reconoce constitucional y legalmente igualdad de derecho entre nacionales y extranjeros, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley; y dentro de la categoría de extranjeros no hace discriminación alguna en cuanto al trato de los migrantes con diferente condición migratoria al afirmar que las disposiciones de la LEM se aplicaran a los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, independientemente de su condición migratoria.

Citando lo previsto y dispuesto por el legislador en el Art. 13 de la Ley de extranjería y Migración encontramos que "...los extranjeros y extranjeras que se hallen en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes". Esta disposición alude a los diferentes derechos reconocidos en la constitución y que conforman el ejercicio pleno de los derechos de un ciudadano. (p.32).

Por consiguiente, en teoría se puede sostener que los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes. (Art. 13 LEM) y de acuerdo con el Artículo 3 de la LEM esta norma sustantiva, también es aplicable a los extranjeros independientemente de su condición migratoria. Existen múltiples disposiciones que obligan a los estados a eliminar la distinción entre un extranjero y un nacional para el ejercicio de derechos, sin embargo, en la práctica existen todavía muchas limitaciones en el ejercicio de los mismos, tanto por los nacionales, como por las autoridades.

En relación al reconocimiento de los derechos civiles, políticos y culturales se puede señalar los siguientes:

Los derechos civiles, donde se ubican el derecho a vida, integridad física y libertad personal, la no privación arbitraria de la libertad, condiciones de detención, debido proceso en los trámites migratorios, garantías de defensa frente a violaciones, son especialmente protegidos en caso de la población migratoria en virtud de su vulnerabilidad. El Estado debe respetar estos derechos y garantizarlos a los migrantes igual que a cualquier otra persona. Para Borges (2009) es importante destacar la protección que debe prestar el Estado en la determinación estricta de las causas y condiciones para proceder a la detención en el ejercicio de su control

migratorio, así como la garantía de un juez independiente e imparcial en el control de la legalidad de la detención y de su duración por un tiempo razonable. (p.45).

Del mismo modo, en caso de detención a la población migratoria, existen estándares internacionales derivados de la Convención Americana que deben ser aplicados a los trabajadores migrantes y sus familias. La legislación migratoria venezolana contiene disposiciones que protegen a las personas migrantes contra la trata y el tráfico de personas. Situaciones de gran vulneración de derechos son tipificadas en la legislación:

Facilitación de ingreso ilegal (artículo 52 de la LEM), Explotación laboral de migrantes (artículo 53 LEM), Promoción de la inmigración ilícita (artículo 55 LEM), Tráfico ilegal de personas (artículo 56 LEM). A pesar de que existe la tipificación de los delitos migratorios todavía los órganos nacionales tienen muchos retos frente la aplicación de los mismos. (p.11)

Otro punto importante de destacar, en este apartado, es el acceso a la justicia y garantías judiciales: cuando se habla de población migrante, el debido proceso legal debe ser contemplado en un sentido amplio, abarcando las instancias judiciales, administrativas y de cualquier orden, civil, penal, laboral. Para Martínez (2009), ha sido particularmente importante la determinación de los componentes del debido proceso en sede administrativa, en especial, a) adjudicador imparcial, b) derecho a ser oído, c) Información, traducción e interpretación d) representación legal, e) revisión judicial, f) acceso a autoridades consulares y g) condiciones de detención apropiadas. Igualmente, los sistemas internacionales de derechos humanos, establecen la prohibición de deportaciones masivas de migrantes indocumentados. Estos sistemas han puesto de manifiesto la importancia del respeto al debido proceso y las garantías judiciales en lo que se refiere al tratamiento de personas migrantes.

Venezuela ha reconocido en la LEM la vigencia de este principio de protección y ha establecido en sus disposiciones la especial importancia que tiene la contemplación de las normas del debido proceso. En este sentido el Artículo 15 de la LEM se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y lo define en los términos siguientes:

Los extranjeros y extranjeras tienen derecho a la tutela judicial efectiva en todos los actos que a estos conciernen o se encuentren involucrados con respecto a su condición de extranjeros. En los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería se respetaran en todo caso las garantías previstas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes sobre el procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la publicidad de los actos, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones. Los actos y resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros y extranjeras, serán recurribles de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la ley que regule los procedimientos administrativos, en cuanto le sean aplicables. Igualmente, la ejecución de los actos administrativos relacionados con la condición o

situación jurídica de los extranjeros, se realizará conforme a lo establecido a tal efecto en esta Ley. (p.8).

Los procesos de detención y la actuación de las autoridades venezolanas en la materia son, tal vez, uno de los aspectos más preocupantes con respecto al tema migratorio. Existen situaciones en las que se verifica la actuación indebida de las autoridades, durante los detenciones, traslados y alojamiento de las personas migrantes en comisarías.

Para Borges (2012) uno de los grandes problemas en esta área es el desconocimiento de los derechos de las personas migrantes y la desarticulación con que se despliegan en los operativos de verificación migratoria. Las autoridades relacionadas con el tema de seguridad, como la Policía Nacional o la Guardia Nacional realizan solicitudes de documentos como una forma de amedrentar y extorsionar, lo cual deriva en abuso a esta población, lo que origina un espacio para que estos derechos sean vulnerados. De la misma forma, son muy pocas las situaciones denunciadas ante las autoridades competentes, debido al temor de las personas migrantes a ser deportados o a recibir alguna sanción por su condición migratoria.

De acuerdo con Martínez (2009) estos operativos o solicitudes de documentos realizados por la Policía Nacional, la Guardia Nacional y las policías locales, no facultados para ello, propicia que los migrantes sean objeto de otro tipo de vejaciones, tales como abusos sexuales, principalmente en agravio de mujeres y niños, lesiones, robos y extorsiones. Según los estándares internacionales los países deben adoptar las medidas necesarias para que únicamente sean las autoridades competentes las encargadas de llevar a cabo el control y regulación de los asuntos migratorios.

Por último, los derechos más limitados en la mayoría de las legislaciones son los derechos políticos. Tanto el derecho al voto, como el derecho a ser elegido, siguen siendo derechos exclusivos de los nacionales. La comunidad internacional coincide en que los derechos políticos son de ejercicio exclusivo de los nacionales de un determinado Estado, en virtud de los principios de soberanía popular, orden público y defensa de la nación. Este tema es de vital importancia para el análisis de la relación y adaptación de los migrantes en Venezuela, ya que el diseño de la misión identidad que tiene como propósito dotar de la documentación legal correspondiente a los extranjeros, se percibió en la población nacional con fines meramente electorales, ya que estos ingresaban a las filas de posibles electores que podían ejercer su derecho para las elecciones presidenciales.

En cuanto a los derechos culturales, Martínez (2009) especifica, que es muy importante reflexionar sobre los retos que implica la convivencia en sociedades plurales; los principios de tolerancia y respeto que prevalezcan en una sociedad son primordiales para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes. La garantía de estos, depende en gran parte del elemento social y cultural dominante y requiere por parte de los estados una amplia oferta cultural para que se de dicha integración, con el objetivo orientado hacia el respeto a los derechos culturales.

Para el ejercicio de los derechos culturales es de trascendente la lucha contra las discriminaciones y la aplicación de las normativas relativas a los derechos, para lograr un entorno con menos características de segregación, y de exclusión social es importante la promoción de una visión tolerante a costumbres y usos derivados de otras culturas. En relación a estos derechos, la Constitución Venezolana tiene un amplio catálogo de derechos establecidos y, de acuerdo a los criterios de no distinción entre nacionales y extranjeros, son de igual manera aplicables a las personas migrantes que se encuentren en Venezuela.

Respecto a los derechos sociales, el sistema internacional de protección de los derechos de los inmigrantes, ha determinado que los estados deben procurar el acceso a los derechos sociales básicos, así como el acceso a la educación y salud en igualdad de condiciones. Existen importantes observaciones en dicho sistema, sobre la adopción de medidas tendientes a legalizar y regularizar la situación de trabajadores indocumentados, y en especial la de sus hijos, ya que la misma les impide el ejercicio de derechos fundamentales tales como la salud y la educación.

Igualmente, se ha señalado que es deber de los estados garantizar la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la protección a la mujer trabajadora, la protección al derecho a asociación y sindicalización, negociación colectiva y salario justo por trabajo realizado, duración de la jornada, condiciones laborales adecuadas, descanso e indemnización. Como lo señala Martínez (2009) los convenios 111 y 143 de la OIT, comprometen al Estado a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de ocupación y empleo, seguridad social, y derechos sindicales y libertades individuales y colectivas.

Para Borges (2009) es importante destacar que En el caso de trabajar sin un visado laboral de conformidad con el numeral 2 del artículo 38 de la LEM dispone que:

?... los que hayan ingresado al territorio de la República para desempeñar actividades sometidas a la autorización laboral y no cumplan con dicho requisito estarán sujetos a medida de deportación?. Sin embargo, la ley prevé? la protección para aquellos que, aunque trabajando sin el visado correspondiente puedan ejercer sus derechos. De acuerdo a la LEM un trabajador no puede ser privado de sus derechos laborales. El trabajador extranjero tiene derecho al cobro de todos sus beneficios laborales al igual que un nacional. Según el artículo 49 de la LEM, los trabajadores extranjeros tendrán derecho a percibir todos los beneficios establecidos en la ley que regula las relaciones de trabajo, contrataciones colectivas y demás leyes sociales aplicables con ocasión de la relación laboral. (p.89).

Existe a su vez una sanción para aquellos patronos que contraten a personal sin la debida autorización, según el Artículo 36, numeral 3, de la LEM, todo empleador que contrate extranjeros y extranjeras ilegales para la prestación de determinado servicio será? sancionado con doscientas unidades tributarias, los cuales fueron aplicada por varias instituciones, entre ellas el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y

Extranjería (SAIME), creado en 2009 y dependiente del Ministerio Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y el Ministerio del Poder Popular del Trabajo y la Seguridad Social, encargado de aprobar permisos de trabajo para los inmigrantes, facilitar el acceso a cursos educativos y promover los derechos de los trabajadores foráneos.

Para Burelli (2009) la actual normativa de extranjería venezolana le reconoce a los inmigrantes una serie de derechos sociales y acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los nacionales; además, producto de su participación como miembro asociado al Mercado Común del Sur (Mercosur), los venezolanos se beneficiaron del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, firmado en 2002 y que ha concedido flexibilizar los desplazamientos migratorios regionales, así como el obtener residencias temporarias de dos años y también definitivas.

Conforme a Ochoa (2015) es necesario insistir que los fundamentos de una política migratoria más abierta hacia los nacionales de países vecinos se generaron durante el gobierno de Chávez, quien, a través de diferentes mecanismos sudamericanos, promovió la integración en la región en temas políticos, económicos y sociales, mientras que desde la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013, los roces diplomáticos con Colombia se han reavivado en materia de seguridad y de migración fronteriza, colocando a Venezuela al borde de posibles guerra por la expulsión de ciudadanos y el cierre de fronteras.

Claro ejemplo de esto es lo ocurrido en agosto del 2015, cuando Maduro ordenó el cierre fronterizo en seis municipios del occidental estado venezolano de Táchira tras acusar a supuestos paramilitares colombianos de atentar contra militares venezolanos y un civil; al mismo tiempo, decretó en septiembre el estado de excepción en esta zona y en los municipios fronterizos de los estados Zulia y Apure. Estas decisiones fueron acompañadas por la deportación entre el 19 de agosto y el 23 de septiembre de casi 2.000 colombianos que habitaban en localidades venezolanas fronterizas y se dio el retorno voluntario de otros 22.342 colombianos ante el temor de ser deportados. Todo esto apunta a una nueva realidad de los migrantes, que se trata seguidamente.

La actualidad de los inmigrantes

El panorama en la actualidad sobre los inmigrantes que llegan a Venezuela, es totalmente opuesto al escenario anteriormente descrito, tanto de manera cuantitativa como de manera cualitativa, ya que no son ni grandes masas de extranjeros ni se pueden seleccionar de acuerdo a la nacionalidad o el perfil, simplemente se mantienen muy pocos y son solo aquellos que aún mantienen un vínculo político con el gobierno, como es el caso de los cubanos en Venezuela.

Según el portal Economía de Venezuela (2004) :

De acuerdo con los últimos datos publicados por la ONU, 1.426.336 de inmigrantes, lo que supone un 4,85% de la población de Venezuela. La inmigración masculina es superior a la femenina, con 714.422 hombres, lo que supone el 50.08% del total, frente a los 711.914 de inmigrantes mujeres, que son el 49.91%. Si lo comparamos con el resto de los países

vemos que es el 87º país del mundo por porcentaje de inmigración. La inmigración en Venezuela procede principalmente de Colombia, el 69,41%, España, el 5,32% y Portugal, el 3,89%. En los últimos años, el número de inmigrantes que viven en Venezuela, ha aumentado en 21.888 personas, un 1,56%. (p. 2).

Asimismo, en una nota de prensa del periódico el Nacional de fecha 25 de junio del 2019 el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, presentó cifras oficiales sobre los migrantes que residen en el país, quienes provienen mayoritariamente de Centro y Suramérica, Europa, Asia y África. Durante una rueda de prensa desde el Palacio de Miraflores en Caracas (capital), el jefe de Estado destacó que el 29 por ciento de la población en Venezuela corresponde a extranjeros. Cifras que se contrastan con las obtenidas por organizaciones no gubernamentales como el observatorio de derechos humanos de la UCAT en su informe del 2018 indica que ya más del 80 por ciento de los extranjeros que residían en el país se regresaron a sus tierras de origen debido a la crisis económica y social que vive Venezuela, donde no existen garantías de seguridad social ni jurídica, el acceso a los servicios públicos es muy débil.

El mismo informe estima que la tercera generación de estos migrantes que llegaron al país en los años 70 ya emigró y engrosa las listas de la diáspora que hoy se encuentran por el resto del mundo tratando de adaptarse a un país y a una cultura diferente.

Actualmente los grupos de cubanos que se mantenían empleados como personal de apoyo en las diferentes misiones del Gobierno son cada vez menores, se subraya que no existen datos oficiales, pero dichas políticas funcionan en menor proporción por las razones asociadas a las crisis sociales y económica del país. Los otros grupos de migrantes como los chinos y los turcos están más asociados a las empresas estatales que contratan con el gobierno y que cada vez disminuyen por las mismas razones expuestas, la situación está obligando al retorno a sus países de origen.

3.- MÉTODO

Diseño

El diseño metodológico de la investigación, de acuerdo con Martínez (2007) tiene como fin ¿dar una visión, en conjunto, de la investigación y de sus etapas en forma secuencial y detallada.? (p.39). Esto permite describir cómo se realiza la investigación. Debido a la naturaleza del objeto de estudio, se asumió un paradigma cualitativo, este facilitó ahondar y comprender la realidad a estudiar, las misiones sociales en Venezuela.

De la misma manera, Ruiz (1998) afirman por su parte que los métodos cualitativos (1989) ¿estudian significados intersubjetivos, situados y contruidos? (p.24). específicamente en su contexto. Los significados a los que se refieren los autores pueden ser propios de cada individuo o conjunto de individuos, pues se deben a situaciones sociales o momentos históricos, en este artículo, los períodos de la misión identidad.

Con el propósito de analizar las políticas hacia los migrantes en el periodo gubernamental del Hugo Chávez, se utilizó la investigación documental, que Hernández, Fernández y Baptista (2000) la definen

como aquel proceso que consiste en ¿Detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio.? (p.50). Se realizó un arqueo de los principales documentos y publicaciones oficiales sobre el tema, así como de otros textos y fuentes que contienen información rigurosa vinculada a los movimientos migratorios hacia el territorio venezolano.

El paradigma cualitativo, facilitó el acceso a la recolección y sistematización de la información de manera jerárquica, además, estudiar la movilidad humana en relación con programas gubernamentales que deben ser vistos de manera transversal, donde entran en juego elementos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros. Arias (2006), define a la investigación documental, como un proceso basado en la búsqueda, análisis y crítica de los datos secundarios, es decir de los datos obtenidos de otros investigadores. De la misma forma Nava (2008) agrega que, una investigación documental, es formal, abstracta, que recoge analiza e interpreta. Por tanto, este artículo constituye una investigación, exclusivamente, documental.

Para el análisis de la información, se requirió de lecturas críticas, revisión y selección de cada uno de los documentos significativos, equivalentemente, se contrastaron las fuentes para tener mayor confiabilidad en cada uno de los datos seleccionados para la construcción del artículo.

Instrumentos

Para la conformación de este artículo de las migraciones, se consultaron veintitrés (23) referencias, como fundamentos para ahondar en el tema objeto de estudio, así como argumentar e interpretar la postura de los autores e instituciones que se refieren al proceso migratorio y la misión identidad.

Procedimientos

Se recopilaron, seleccionaron, organizaron y analizaron críticamente las fuentes necesarias: libros, artículos en publicaciones periódicas, informes, leyes, lineamientos gubernamentales, entre otros documentos científicos-académicos, que sustentaron cada uno de los apartados de este artículo. Por último, se presentaron las conclusiones concernientes con el objetivo del artículo.

4.- CONCLUSIONES

En torno a la realidad de la migración en Venezuela, su legislación y su análisis desde la evaluación de las políticas públicas, se observan aspectos positivos y negativos. Uno favorable, se puede atribuir a la implantación de una política, sino que es una característica cultural, es el hecho que Venezuela continúa siendo una sociedad abierta y tolerante a las oleadas migratorias, con un aparato legislativo que se ha ido adaptando a los principios y estándares internacionales sobre el tema. Pero como aspecto negativo, se evidencian algunas deficiencias en lo relativo a la aplicación de la legislación interna, y al hecho de que el país se mantiene al margen de los

más importantes tratados internacionales en el área, por haber renunciado a los tratados internacionales.

Actualmente, se cuenta con un gran desarrollo de enfoque de derechos para la protección de las personas migrantes en los sistemas internacionales, existe una plataforma normativa y referencial para la actuación de los estados, que debe ser un mandato y no una opción para los gobiernos; en los grupos que apoyan al régimen cuentan con la protección total por parte del gobierno.

En el caso de Venezuela, la relación, hoy día, es de manera inversa, ahora son los venezolanos los que salen de su territorio, debido a la crisis económica y social que se vive, más de un tercio de esta población ha retornado a su sitio de origen, Borges (2012). Para superar las deficiencias en la protección de las personas migrantes parte de la voluntad política del gobierno en esta materia. En consecuencia, el estado Venezolano debe demostrar su compromiso con la protección migrante, una forma de hacerlo es suscribiéndose a la Convención sobre Trabajadores Migrantes y sus Familiares, expresando así su voluntad y su compromiso frente a la protección de los derechos humanos en general, sin sectarismos con algunas nacionalidades como la Cubana que tiene algunos beneficios sobresalientes frente al resto de los grupos migrantes, esto por razones políticas, puesto que siempre han estado vinculados política e ideológicamente al anterior Presidente Hugo Chávez y al actual Nicolás Maduro, al punto que se les denomina en público los padres de la revolución Venezolana.

En relación al tema de evaluación de las políticas públicas como tal, se deben proponer retos que se asuman con vista al futuro a fin de poder tener una evaluación positiva. Uno de estos son la restitución del acceso público a las estadísticas migratorias elaboradas por el SAIME, la producción de información sobre la emigración de venezolanos, para que esta no permanezca invisibilizada en las políticas migratorias y en los instrumentos legales.

Un reto adicional, que se puede tratar como recomendación, es superar las barreras de la polarización política y procurar establecer relaciones de sinergia y complementariedad para un tratamiento integral del fenómeno migratorio. Igualmente, la revisión de la legislación vigente y la formulación de propuestas de reformas necesarias para lograr una mejor atención. Para culminar, es necesario hacer presión para que el tema de la emigración de venezolanos se encuentre presente como un elemento inherente a las políticas migratorias del país, ya que, es un problema no solo del país sino de la región en general, y el verdadero reto es vivir en armonía y en paz.

Finalmente, después de revisar todos los documentos científicos ? académicos vinculados con la evaluación de políticas públicas en Venezuela destinadas a los migrantes, se puede concluir que el rasgo principal es la ausencia de una política definida para el recibimiento y acogida de los extranjeros al país. Por otra parte, se debe agregar el momento actual de Venezuela, el territorio y su población entre el 2018

y 2019, ha tenido que enfrentar un fenómeno social-económico que ha marcado la realidad de sus habitantes, el éxodo masivo de venezolanos.

La actualidad de los inmigrantes

El panorama en la actualidad sobre los inmigrantes que llegan a Venezuela, es totalmente opuesto al escenario anteriormente descrito, tanto de manera cuantitativa como de manera cualitativa, ya que no son ni grandes masas de extranjeros ni se pueden seleccionar de acuerdo a la nacionalidad o el perfil, simplemente se mantienen muy pocos y son solo aquellos que aún mantienen un vínculo político con el gobierno, como es el caso de los cubanos en Venezuela.

Según el portal Economía de Venezuela (2004) :

De acuerdo con los últimos datos publicados por la ONU, 1.426.336 de inmigrantes, lo que supone un 4,85% de la población de Venezuela. La inmigración masculina es superior a la femenina, con 714.422 hombres, lo que supone el 50.08% del total, frente a los 711.914 de inmigrantes mujeres, que son el 49.91%. Si lo comparamos con el resto de los países vemos que es el 87º país del mundo por porcentaje de inmigración. La inmigración en Venezuela procede principalmente de Colombia, el 69,41%, España, el 5,32% y Portugal, el 3,89%. En los últimos años, el número de inmigrantes que viven en Venezuela, ha aumentado en 21.888 personas, un 1,56%. (p. 2).

Asimismo, en una nota de prensa del periódico el Nacional de fecha 25 de junio del 2019 el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, presentó cifras oficiales sobre los migrantes que residen en el país, quienes provienen mayoritariamente de Centro y Suramérica, Europa, Asia y África. Durante una rueda de prensa desde el Palacio de Miraflores en Caracas (capital), el jefe de Estado destacó que el 29 por ciento de la población en Venezuela corresponde a extranjeros. Cifras que se contrastan con las obtenidas por organizaciones no gubernamentales como el observatorio de derechos humanos de la UCAT en su informe del 2018 indica que ya más del 80 por ciento de los extranjeros que residían en el país se regresaron a sus tierras de origen debido a la crisis económica y social que vive Venezuela, donde no existen garantías de seguridad social ni jurídica, el acceso a los servicios públicos es muy débil.

El mismo informe estima que la tercera generación de estos migrantes que llegaron al país en los años 70 ya emigró y engrosa las listas de la diáspora que hoy se encuentran por el resto del mundo tratando de adaptarse a un país y a una cultura diferente.

Actualmente los grupos de cubanos que se mantenían empleados como personal de apoyo en las diferentes misiones del Gobierno son cada vez menores, se subraya que no existen datos oficiales, pero dichas políticas funcionan en menor proporción por las razones asociadas a las crisis sociales y económica del país. Los otros grupos de migrantes como los chinos y los turcos están más asociados a las empresas estatales que contratan con el gobierno y que cada vez disminuyen por las mismas

razones expuestas, la situación está obligando al retorno a sus países de origen.

MÉTODO

Diseño

El diseño metodológico de la investigación, de acuerdo con Martínez (2007) tiene como fin ¿dar una visión, en conjunto, de la investigación y de sus etapas en forma secuencial y detallada.? (p.39). Esto permite describir cómo se realiza la investigación. Debido a la naturaleza del objeto de estudio, se asumió un paradigma cualitativo, este facilitó ahondar y comprender la realidad a estudiar, las misiones sociales en Venezuela.

De la misma manera, Ruiz (1998) afirman por su parte que los métodos cualitativos (1989) ¿estudian significados intersubjetivos, situados y contruidos? (p.24). específicamente en su contexto. Los significados a los que se refieren los autores pueden ser propios de cada individuo o conjunto de individuos, pues se deben a situaciones sociales o momentos históricos, en este artículo, los períodos de la misión identidad.

Con el propósito de analizar las políticas hacia los migrantes en el periodo gubernamental del Hugo Chávez, se utilizó la investigación documental, que Hernández, Fernández y Baptista (2000) la definen como aquel proceso que consiste en ¿Detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio.? (p.50). Se realizó un arqueo de los principales documentos y publicaciones oficiales sobre el tema, así como de otros textos y fuentes que contienen información rigurosa vinculada a los movimientos migratorios hacia el territorio venezolano.

El paradigma cualitativo, facilitó el acceso a la recolección y sistematización de la información de manera jerárquica, además, estudiar la movilidad humana en relación con programas gubernamentales que deben ser vistos de manera transversal, donde entran en juego elementos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros. Arias (2006), define a la investigación documental, como un proceso basado en la búsqueda, análisis y crítica de los datos secundarios, es decir de los datos obtenidos de otros investigadores. De la misma forma Nava (2008) agrega que, una investigación documental, es formal, abstracta, que recoge analiza e interpreta. Por tanto, este artículo constituye una investigación, exclusivamente, documental.

Para el análisis de la información, se requirió de lecturas críticas, revisión y selección de cada uno de los documentos significativos, equivalentemente, se contrastaron las fuentes para tener mayor confiabilidad en cada uno de los datos seleccionados para la construcción del artículo.

Instrumentos

Para la conformación de este artículo de las migraciones, se consultaron veintitrés (23) referencias, como fundamentos para ahondar en el tema objeto de estudio, así como argumentar e interpretar la postura de los autores e instituciones que se refieren al proceso migratorio y la misión identidad.

Procedimientos

Se recopilaron, seleccionaron, organizaron y analizaron críticamente las fuentes necesarias: libros, artículos en publicaciones periódicas, informes, leyes, lineamientos gubernamentales, entre otros documentos científicos-académicos, que sustentaron cada uno de los apartados de este artículo. Por último, se presentaron las conclusiones concernientes con el objetivo del artículo.

CONCLUSIONES

En torno a la realidad de la migración en Venezuela, su legislación y su análisis desde la evaluación de las políticas públicas, se observan aspectos positivos y negativos. Uno favorable, se puede atribuir a la implantación de una política, sino que es una característica cultural, es el hecho que Venezuela continúa siendo una sociedad abierta y tolerante a las oleadas migratorias, con un aparato legislativo que se ha ido adaptando a los principios y estándares internacionales sobre el tema. Pero como aspecto negativo, se evidencian algunas deficiencias en lo relativo a la aplicación de la legislación interna, y al hecho de que el país se mantiene al margen de los más importantes tratados internacionales en el área, por haber renunciado a los tratados internacionales.

Actualmente, se cuenta con un gran desarrollo de enfoque de derechos para la protección de las personas migrantes en los sistemas internacionales, existe una plataforma normativa y referencial para la actuación de los estados, que debe ser un mandato y no una opción para los gobiernos; en los grupos que apoyan al régimen cuentan con la protección total por parte del gobierno.

En el caso de Venezuela, la relación, hoy día, es de manera inversa, ahora son los venezolanos los que salen de su territorio, debido a la crisis económica y social que se vive, más de un tercio de esta población ha retornado a su sitio de origen, Borges (2012). Para superar las deficiencias en la protección de las personas migrantes parte de la voluntad política del gobierno en esta materia. En consecuencia, el estado Venezolano debe demostrar su compromiso con la protección migrante, una forma de hacerlo es suscribiéndose a la Convención sobre Trabajadores Migrantes y sus Familiares, expresando así su voluntad y su compromiso frente a la protección de los derechos humanos en general, sin sectarismos con algunas nacionalidades como la Cubana que tiene

algunos beneficios sobresalientes frente al resto de los grupos migrantes, esto por razones políticas, puesto que siempre han estado vinculados política e ideológicamente al anterior Presidente Hugo Chávez y al actual Nicolás Maduro, al punto que se les denomina en público los padres de la revolución Venezolana.

En relación al tema de evaluación de las políticas públicas como tal, se deben proponer retos que se asuman con vista al futuro a fin de poder tener una evaluación positiva. Uno de estos son la restitución del acceso público a las estadísticas migratorias elaboradas por el SAIME, la producción de información sobre la emigración de venezolanos, para que esta no permanezca invisibilizada en las políticas migratorias y en los instrumentos legales.

Un reto adicional, que se puede tratar como recomendación, es superar las barreras de la polarización política y procurar establecer relaciones de sinergia y complementariedad para un tratamiento integral del fenómeno migratorio. Igualmente, la revisión de la legislación vigente y la formulación de propuestas de reformas necesarias para lograr una mejor atención. Para culminar, es necesario hacer presión para que el tema de la emigración de venezolanos se encuentre presente como un elemento inherente a las políticas migratorias del país, ya que, es un problema no solo del país sino de la región en general, y el verdadero reto es vivir en armonía y en paz.

Finalmente, después de revisar todos los documentos científicos ? académicos vinculados con la evaluación de políticas públicas en Venezuela destinadas a los migrantes, se puede concluir que el rasgo principal es la ausencia de una política definida para el recibimiento y acogida de los extranjeros al país. Por otra parte, se debe agregar el momento actual de Venezuela, el territorio y su población entre el 2018 y 2019, ha tenido que enfrentar un fenómeno social-económico que ha marcado la realidad de sus habitantes, el éxodo masivo de venezolanos.

REFERENCIAS

- Álvarez de Flores, R. (2007). Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. en *Aldea Mundo* (11, 22) noviembre 2006 - abril 2007. 89-93.
- Arias, M. (2006). Métodos de investigación. *Técnicas de desarrollo*. 7(1),154-156
- Balza, M. (2009). Los movimientos migratorios causas y consecuencias. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Borges, B. (2012). Análisis de la legislación migratoria venezolana desde el enfoque de derechos humanos hacia una verdadera defensa de la población migrante en *Revista Informe de Investigaciones Educativas*, Vol. XXVI, año 2012, 99-111.
- Burelli, G. (2009). Los nuevos axiomas a la hora de hablar de migraciones. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (1999). Informe de la CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4015>

- Díaz, M. (2001). Los derechos de los inmigrantes en la Venezuela petrolera. Caracas (Venezuela): Ediciones del Centro Gumilla.
- Gómez, A y Rengifo B. (1999). Las consecuencias del boom petrolero. Caracas (Venezuela): Ediciones nuevo mundo.
- Gómez, I. (2006). El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía. y Ciencias Sociales*, 13(1), 13-34.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2000), Metodología de la Investigación. México: McGraw-Hill - Interamericana Editores.
- León (2005). Los escenarios de la inmigración e integración desde 1898 hasta 1999. Caracas: Universidad metropolitana de Caracas,
- Maestre, L. (2006). Las Misiones sociales en Venezuela: alternativa para promover la participación popular en la construcción del Estado social de derecho y justicia. *Orinoco Pensamiento Y Praxis*, 70-79.
- Martínez, Z. (2005). Una Patria Virtual, Comunidades Reales. *Comunicación* (129), 19-21.
- Martínez, M. (2007). La investigación cualitativa etnográfica en educación. Manual teórico-práctico. México: Trillas.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MINTRA (2010). Informe de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MINTRA. Recuperado de <http://mintra.gob.ve>
- Montero, M. (2000). Las políticas de Hugo Chávez en la actualidad. Caracas (Venezuela): Ediciones Revista Entrenos.
- Ochoa, M. (25 de junio del 2019). Los escenarios sociopolíticos de la nueva Venezuela, Periódico de circulación nacional. *El Nacional Venezuela*.
- República Bolivariana de Venezuela (2004). Ley de Extranjería y Migración. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro.37.944, de fecha 24 de marzo del 2004. Recuperado de http://www4.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/4f8bdabd7fa8aaf0533984cc7fc08addee07c6bb_1293024707.pdf
- Rodríguez, A. (2010). Antes de la diáspora la Venezuela que acogía inmigrantes. Recuperado de prodavinci.com/antes-de-la-diaspora-la-venezuela-que-acogia-inmigrantes/
- Rodríguez, F. (2010). Las etapas de la migración en Venezuela. *Saberes*, 8, 20-28.
- Ruiz, M. (1989). La decodificación de la vida cotidiana: Métodos de Investigación Cualitativa. Bilbao: Publicaciones Universidad de Deusto.
- Sassen, K. (2016). La Sociología de las Migraciones: una breve historia, *Espacio Abierto*, 25 (4), 6-38.
- Torrealba, B. (1987). Las condiciones socio económicas de la Venezuela de la etapa petrolera. Caracas (Venezuela): Ediciones nueva sociedad.
- Universidad de Los Andes (2001). Informe de la facultad de ciencias sociales de la Universidad de Los Andes. Caracas Venezuela. Recuperado de <http://ula.fcs.inf.es>

Notas

- [1] Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación: Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela.

Notas de autor

- [2] Postdoctora en Políticas Públicas por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela (UPEL), Coordinadora General de investigación del Instituto Pedagógico Rural Gervasio Rubio (IPRGR) de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela (UPEL). Correo: jennyluliet1@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6517-099X>