

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela



**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES
Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA**

Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela

Coordinador General y Editor

Leonir Mario Chiarello CS

2020

Scalabrini International Migration Network (SIMN)

New York

La Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines lucrativos fundada en 2007 para promover la dignidad y los derechos de los migrantes, refugiados, marinos, itinerantes y toda persona en movilidad a nivel internacional. La presente publicación está constituida por tres estudios en torno a la definición e implementación de las políticas públicas y el rol de la sociedad civil en tres países de América del Sur: Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Las opiniones expresadas en este libro son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Scalabrini International Migration Network (SIMN).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela

Primera Edición

Copyright © 2020 by

Scalabrini International Migration Network Inc.

307 East 60th Street

New York, NY 10022

Tel. +1 (212) 913-0207

Email: contact@simn-global.org

Todos los derechos están reservados.

Publicado por: Scalabrini International Migration Network (SIMN).

Editor y coordinador general: Leonir Mario Chiarello CS.

Investigadores: Adela Pellegrino, Adriana Braz Montenegro, Ana Santestevan, Anitza Freitez Landaeta, Beatriz Borges, Beatriz Diconca, Genny Zúñiga, Laura Calvelo, Lelio Mármora, Martín Koolhaas.

Introducción: Sidnei Marco Dornelas CS.

Revisión de texto: Liliana Varela.

Diagramación: Josué Bustillo.

ISBN- 978-0-9960560-3-8

CAPÍTULO III

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES Y LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

EL CASO DE VENEZUELA

Coordinadora

Anitza Freitez Landaeta

Integrantes del equipo de investigación

Genny Zúñiga

Beatriz Borges

Siglas y acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

ACS: American Community Survey

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CDDHH: Centro de Derechos Humanos

CEFI: Centro de Estudios de Fronteras e Integración

CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEV: Conferencia Episcopal Venezolana

CODENA: Consejo de Defensa de la Nación

CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados

CONICIT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

COPRISE: Comisión Presidencial para la Inmigración Selectiva

CORDIPLAN: Oficina de la Presidencia de la República para la Coordinación y la Planificación

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DIEX: Dirección de Identificación y Extranjería

ENCOVI: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

FUNDAYACUCHO: Fundación de Becas Mariscal de Ayacucho

IAN: Instituto Agrario Nacional

IIES: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

IMILA: Investigación de la Migración Internacional en las Américas

INE: Instituto Nacional de Estadística

ITIC: Instituto Técnico de Inmigración y Colonización

LORRAA: Ley Orgánica de Refugiados y Refugiadas Asilados y Asiladas

LOTTT: Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCEI: Oficina Central de Estadística e Informática

OEA: Organización de los Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONIDEX: Oficina Nacional de Identificación y Extranjería

OPS: Organización Panamericana de la Salud

OSUMI: Observatorio Sudamericano sobre Migraciones

PEA: Población Económicamente Activa

PDVSA: Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima

PROVEA: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos

PSDHM: Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones

SAIME: Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SICREMI: Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional

SJR: Servicio Jesuita para los Refugiados

TMF: Tarjeta de Movilidad Fronteriza

UCAB: Universidad Católica Andrés Bello

UCAT: Universidad Católica del Táchira

UCV: Universidad Central de Venezuela

ULA: Universidad de Los Andes

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

USB: Universidad Simón Bolívar

Introducción

La experiencia migratoria venezolana se inscribe dentro del contexto de cambios demográficos, socioeconómicos y políticos que ha conocido el país en los últimos setenta años. En este tiempo, Venezuela pasó de ser un receptor neto de población a registrar una creciente emigración de personas al exterior. El horizonte temporal de los dos flujos migratorios que llegaron al país, procedentes de países de Europa del Sur, en la década de 1950, y de países latinoamericanos, en la década de 1970, fue corto, pero tuvo la dimensión necesaria para impactar en la sociedad venezolana, en sus estructuras económica, demográfica y socio-cultural. Como se verá en la primera parte de este trabajo, en el que se ofrece un análisis general de la dinámica migratoria venezolana, las corrientes migratorias que llegaron al país contribuyeron con su fuerza de trabajo al desarrollo de los grandes proyectos de inversión pública, emprendidos en esos periodos de expansión económica. Ese patrón migratorio cambia con posterioridad a la década de 1980, en un contexto de transformaciones en el plano político, institucional y socioeconómico, acompañadas de un clima de inestabilidad y confrontación, destacándose desde entonces la emigración creciente de venezolanos, particularmente compuesta por una proporción importante de profesionales universitarios, muchos con títulos de postgrado, en cuya formación los países de acogida no han tenido que invertir.

Durante el último lustro, la República Bolivariana de Venezuela ha sido sumergida en una profunda crisis económica que ha significado el empobrecimiento generalizado de vastos sectores de su población, ocasionándose una crisis migratoria cuyas dimensiones empiezan a impactar en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, en la medida en que, para muchos ciudadanos venezolanos, traspasar la frontera luce como la única opción para conseguir atender las necesidades de sobrevivencia inmediata, propias y del grupo familiar. Esta nueva fase del proceso emigratorio desde Venezuela se ha caracterizado por cambios considerables en la composición social y en la elección de los países de destino.

Este trabajo tiene el propósito fundamental de identificar las políticas públicas que el Estado venezolano ha adoptado para lograr cierta gobernabilidad de los procesos migratorios, tanto en la primera etapa, en la cual al país le tocó manejar una notable afluencia de inmigrantes del exterior, como en este último tiempo en el que se hace necesario poner el foco en la salida de migrantes venezolanos. Además, se busca poner en relieve el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil involucradas en las temáticas migratorias y cuál ha sido su relación con las instituciones del Estado. En tal sentido, en la segunda parte del estudio se hace un breve examen de la evolución de las políticas públicas en materia migratoria, se pasa revista al

marco jurídico nacional y su vinculación con los convenios internacionales, así como a los acuerdos binacionales y regionales que Venezuela ha suscrito con otros Estados; además, se ofrece referencia al mapa de las instituciones que tienen competencias relacionadas con los procesos migratorios especificando sus atribuciones.

La tercera parte de la investigación se dedica al análisis del rol de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas en el campo de la migración, comenzando por establecer el cambio operado en la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la coyuntura actual del país, hecho que no ha escapado a la influencia del clima de polarización política que prevalece en Venezuela. Seguidamente, se hace mención a las diferentes organizaciones según su naturaleza y a las actividades que realizan en favor de la generación de conocimiento sobre las dinámicas migratorias y sobre la atención de las necesidades de las personas migrantes, velando por que se garanticen sus derechos fundamentales.

En la última parte de la investigación, el análisis se dedica a una reflexión sobre los espacios e instrumentos que deben disponerse para propiciar una amplia participación ciudadana en la construcción de políticas públicas sobre migraciones. Ello comienza con el reconocimiento de las dificultades que existen en Venezuela en la producción de información pública sobre migración internacional y en el acceso a la misma, y, a tales efectos, se sugieren una serie de acciones mediante las cuales la sociedad civil puede realizar contribuciones notables para solventar estas deficiencias que, a todas luces, limitan el conocimiento de los procesos migratorios y la base para la formulación y el seguimiento de las políticas.

Otra área en la que existe un amplio terreno para la participación ciudadana se refiere a la sensibilización sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos de los migrantes, por lo que se debe trabajar considerando a los extranjeros que decidieron establecerse en Venezuela y a los venezolanos que han escogido otro país de destino. Es indudablemente relevante la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, en general, y ello aplica para el área de la migración. Consecuentemente, en esta parte también se señalarán ciertas acciones con las que las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a que se logren mayores progresos.

Por último, otro campo que requiere gran atención considerando el clima de conflictividad y polarización que existe en Venezuela, concierne a la construcción de espacios de diálogo político para mejorar los canales de comunicación y respeto entre gobierno y sociedad civil, materia en la cual sería muy importante la mediación de los organismos internacionales.

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS GENERAL DE LA DINÁMICA MIGRATORIA DE VENEZUELA

Anitza Freitez¹

La historia contemporánea de la migración en Venezuela da cuenta de un país que, durante ciertos períodos bien definidos, se mostró atractivo para la población extranjera. Tanto en la década de 1950 como en la de 1970, el país transitó por fases de expansión económica, asociadas a los altos ingresos provenientes de la renta petrolera, que permitieron el desarrollo de importantes proyectos de inversión. En ese contexto, encontraron acogida en Venezuela, primero, las corrientes migratorias provenientes de países de Europa del Sur y, posteriormente, de países latinoamericanos. Considerando ambos flujos migratorios se puede tener cierta idea de la magnitud del fenómeno migratorio, del stock de inmigrantes y de sus características, porque las fuentes estadísticas tradicionales (los censos de población, las encuestas de hogares y el registro de entradas y salidas) proporcionaban la información básica con la regularidad inherente a su naturaleza.

Durante las décadas de 1980 y 1990 Venezuela da un giro importante en sus pautas migratorias. El país se sumerge en una severa crisis en todos los órdenes, que no solamente restringe los movimientos migratorios desde el exterior, sino que, adicionalmente, se dan procesos de retorno de los extranjeros y de emigración de venezolanos, especialmente de personas calificadas, que también reaccionaron frente a ese contexto de recesión económica, acompañado de una profunda descomposición social y deterioro institucional. En su memoria económica, social o política, la sociedad venezolana no tenía la vivencia de la emigración internacional, aquella que implica el abandono del lugar de origen, por un período de tiempo prolongado.

En el curso de la década 2000, el país vuelve a conocer cierta recuperación, particularmente en el período 2004-2009, debido a una bonanza económica ligada al aumento sostenido del ingreso fiscal, gracias al alza de los precios del petróleo. En

¹ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magister en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

este contexto, hubo un notable impulso del gasto público, cuyos resultados en obras de infraestructura no se correspondieron con la magnitud de los recursos movilizados. Asimismo, se incrementó el gasto social, hecho que se tradujo en la ampliación del acceso a los servicios de salud y educación, la implementación de programas de transferencias monetarias, y la expansión del empleo gubernamental, aspectos que contribuyeron a la mejora transitoria de ciertos índices de bienestar. Esos cambios no motivaron el ingreso de corrientes migratorias como en el pasado y tampoco fueron suficientes para reducir los riesgos de emigrar, por cuanto el clima de convivencia en el país se ha visto alterado por la conflictividad política y los problemas relacionados con la falta de seguridad en su sentido más amplio.

En lo que va de la década actual, en Venezuela se ha desencadenado la crisis más profunda de su historia republicana. Se ha profundizado la inestabilidad política y la contracción económica, acompañada de un fuerte proceso inflacionario que ha erosionado completamente el poder adquisitivo de la población, enormes niveles de escasez de productos básicos y de todo tipo, deficiencias en todos los servicios públicos y un intenso proceso de desinstitucionalización. Este cuadro ha sido el marco para la severa crisis migratoria que está experimentando el país, en la medida en que un numeroso contingente de personas de todos los estratos sociales se han visto *forzadas* a buscar más allá de las fronteras nacionales las oportunidades para atender sus necesidades básicas y las de su grupo familiar.

En el análisis de la dinámica migratoria de Venezuela, que se presenta a continuación, la fuente básica de información nacional para conocer el stock de los inmigrantes internacionales que residen en el país, los cambios en su composición según año de llegada y sus características demográficas y socioeconómicas es el censo de población y vivienda. A partir de las estadísticas derivadas del registro de los movimientos de entradas y salidas del país, fue posible analizar los saldos migratorios de extranjeros y venezolanos durante el período 1948-1995, luego de esta fecha el Servicio Administrativo de Identificación Migración y Extranjería (SAIME)² dejó de publicar tales estadísticas.³

² Anteriormente esa dependencia se conocía como la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX).

³ Se desconocen las razones para justificar las restricciones de acceso a una información que por décadas fue de carácter público, particularmente ahora que se cuenta con una plataforma moderna, automatizada, que brinda facilidades para su recuperación y procesamiento. Habría que destacar, igualmente, que la encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) era otra fuente que se usaba para el estudio de la migración internacional y desde el año 2004 ha sido inhabilitada para estos efectos.

En vista de las restricciones de acceso a información migratoria, desde 2017 se decidió incluir en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI)⁴ un módulo para investigar sobre los miembros de los hogares encuestados que dejaron el país en el curso de los 5 años previos a la fecha de la entrevista, convirtiéndose esta fuente en una referencia sobre la emigración reciente desde Venezuela.

Por su parte, las fuentes estadísticas en los países que constituyen los principales destinos de la emigración venezolana proporcionan la información que ha permitido dar cuenta, con algunas limitaciones, del orden de magnitud de este flujo y de su reveladora tendencia creciente. Se debe destacar que la profundización de la crisis migratoria venezolana ha significado una oportunidad para digitalizar y modernizar sistemas obsoletos de estadísticas y generar información pertinente en forma más ágil. Asimismo, desde la *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela* se hacen esfuerzos para sistematizar los datos reportados por los gobiernos, cuya disponibilidad permite tener mejores bases para dar respuesta a las necesidades de protección, asistencia e integración de los migrantes y refugiados venezolanos.⁵

1. Dinámica demográfica en un contexto de cambios socioeconómicos y políticos

Desde mediados del siglo pasado hasta la fecha, la población venezolana ha registrado transformaciones demográficas muy marcadas, que determinaron las variaciones en su ritmo de crecimiento y en el tamaño. Entre los años 1950 y 2011 el volumen de población se multiplicó 5,4 veces, al pasar de 5 a 27,2 millones de habitantes. En el curso del período 1950-1961 la tasa de crecimiento medio anual de la población registró su mayor nivel histórico: 4 habitantes por cada 100. Ese rápido incremento se debió a los altos valores de la fecundidad, a niveles de mortalidad medianos, pero en descenso y, en menor medida, a los contingentes de inmigrantes que entraron al

⁴ Con la profundización de la crisis en todos los ámbitos de la vida nacional se ha impedido el acceso público a la mayoría de las fuentes de información oficial. A tales efectos, desde el año 2014 se ha conformado una alianza entre las Universidades Católica, Andrés Bello, Simón Bolívar y Central de Venezuela, con la finalidad de llevar adelante una Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Vida (ENCOVI) para recabar información que permita conocer la situación social de la población venezolana y dimensionar algunos efectos de la crisis económica sobre los niveles de bienestar. Información detallada del Proyecto ENCOVI puede encontrarse en el portal <http://encovi.ucab.edu.ve>

⁵ La *Plataforma Regional de Coordinación Interagencial* es creada en abril de 2018 por solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas al ACNUR y la OIM, para dirigir y coordinar la respuesta a los refugiados y migrantes de Venezuela. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

país durante la década de 1950. Así como Venezuela se distinguió por un intenso crecimiento demográfico, posteriormente se ha destacado por la celeridad en el descenso del mismo, hecho asociado a importantes variaciones de la fecundidad relacionadas con los cambios en los patrones de formación y expansión de la familia. A partir de la década de 1960 la tasa de crecimiento medio anual del país cayó de manera sostenida hasta situarse en 1,7 por ciento en el período 2001-2011.

Cuando Venezuela ingresa a la segunda mitad del siglo XX, era todavía un país predominantemente rural, cuyo territorio estaba aún débilmente articulado espacialmente debido a que la red vial se encontraba escasamente desarrollada; casi la mitad de su población económicamente activa se dedicaba a las labores agrícolas y el acceso a la educación formal era limitado. A partir de la década de 1950 se profundiza el proceso de modernización iniciado en las dos décadas anteriores, gracias a la abundante disponibilidad de ingresos provenientes de la explotación del petróleo. De esta forma, un nuevo modelo de organización del espacio tiende a configurarse, caracterizado por la intensidad de su proceso de urbanización. En cincuenta años el volumen de la población urbana se multiplicó casi ocho veces y actualmente casi 9 de cada 10 habitantes residen en ciudades, además, más del 70 por ciento de dicha población se localiza en las ciudades principales (50.000 y más habitantes). Ese alto crecimiento demográfico, pero sobre todo urbano, impulsó considerablemente la demanda de bienes y servicios básicos (alimentación, educación, salud), de vivienda y de empleo, lo cual planteó enormes retos para las instituciones responsables de la planificación económica y social, que sólo dieron respuestas a medias a la multiplicidad de demandas.

En términos de sus componentes, la transformación demográfica se inicia con un rápido descenso de la mortalidad. Las generaciones que nacían al comienzo de la década de 1950 tenían, en promedio, una expectativa de vida que tan sólo llegaba a los 55 años. El mejoramiento de la situación sanitaria, el establecimiento de una red de servicios de salud, la concentración de la población en las ciudades, la ampliación del acceso a la educación, así como el aumento de los ingresos familiares, entre otros factores, permitieron un mayor control de la morbilidad por enfermedades infecto-contagiosas y carenciales, el cual se fue reflejando en el incremento de la esperanza de vida al nacer, a tal punto que los venezolanos de hoy estarán viviendo casi 20 años más que sus abuelos, considerando que para el quinquenio 2005-2010 dicho indicador se ha estimado en 70,9 y 76,8 años, para hombres y mujeres respectivamente (Freitez, 2003; 2010).

Entrada ya la década de 1960, empiezan a verificarse cambios en las pautas reproductivas y en el curso de medio siglo las mujeres venezolanas dejaron de tener,

en promedio, 4,6 hijos; en consecuencia, la tasa global de fecundidad bajó de 6,8 a 2,2 hijos por mujer entre 1961 y 2011. La celeridad de este proceso de transición de la fecundidad ha sido una respuesta a las fuerzas modernizantes que hicieron posible el acceso de las mujeres a la educación, así como su participación en la actividad económica, política y social, factores que, a su vez, han actuado en beneficio de su mayor autonomía.

Todas las regiones del territorio y todos los grupos socioeconómicos han participado de esos cambios demográficos, aunque no al mismo tiempo ni a igual ritmo, de modo que los más desfavorecidos por lo general han mantenido cierto rezago con los riesgos asociados a esos niveles más altos de fecundidad y mortalidad. Si bien las disparidades territoriales en cuanto a la fecundidad se han estrechado, persisten las inequidades socioeconómicas al punto que el promedio de hijos entre las mujeres del quintil más pobre prácticamente duplica al que tienen las del quintil más rico (Freitez, 2003; UNFPA, 2006). La fecundidad adolescente no ha caído a la par de la fecundidad total y actualmente la incidencia de la maternidad temprana es similar a la que registraba el país en los años 1980 (Freitez, 2009). Respecto de la mortalidad, igualmente subsisten diferencias notables al segmentar a la población en términos territoriales o socioeconómicos y según la condición de género, ya que se ha profundizado la sobre mortalidad masculina, especialmente en edades jóvenes, hecho asociado al incremento de los índices de mortalidad por causas violentas (Freitez, Romero y Di Brienza, 2010).

En cuanto al componente migratorio, se constata que las transformaciones en la organización del espacio que conoció Venezuela en el curso de la segunda mitad del siglo XX se dieron acompañadas de importantes movimientos migratorios internos e internacionales. Durante el período 1950-1990 el patrón de ocupación del territorio estuvo condicionado por el proceso de industrialización sustitutiva, cuyo esquema de localización de la actividad manufacturera imponía su ubicación cerca de un amplio mercado de consumo, fuentes de mano de obra de cierta calificación, puertos que permitieran el ingreso de los insumos importados, economías de escala, entre otros factores. En este sentido, son las entidades federales del llamado eje centro-nortecostero (Distrito Capital-Vargas, Miranda, Aragua y Carabobo) y, en menor proporción el estado Bolívar, las que se ven favorecidas por ese modelo de industrialización, ya que allí se encontraban los principales centros urbanos de mayor tamaño. De esta forma, estas entidades federales concentraron gran parte de la actividad industrial que demandaba fuerza de trabajo y se vieron beneficiadas por la política de inversión del Estado (Freitez, 1988; Quintero y Ramos, 2011). A partir de 1990, el país enfrenta el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva en un contexto de inestabilidad

política y de recesión económica, debido a la caída de los ingresos petroleros. Ello condujo a la implementación de un modelo de apertura que posibilitase la expansión de la industria petrolera con la participación de capital internacional. El impacto de dicho modelo se expresó de inmediato sobre la movilidad de la población hacia estados como Monagas y Anzoátegui dinamizados por las inversiones en el sector petrolero y sus efectos desencadenantes (García, 2011; Quintero, 2013).

Venezuela concluye el siglo XX aprobando un nuevo texto constitucional que significó una serie de cambios en la estructura del poder público y amplió la carta de derechos que son garantizados (Lacruz, 2006). Las nuevas fuerzas políticas que detentan el poder, lideradas por entonces por el Presidente Hugo Chávez, se han planteado un nuevo proyecto de país basado en lo que se ha conocido como el *socialismo del siglo XXI*. Este modelo “...se fundamentó en la ampliación (...) del papel del Estado en la economía como regulador y como empresario; en la destrucción de las capacidades productivas del sector privado y en la aplicación de una política económica basada en un intrincado sistema de controles de precios y de cambio, que generó marcados desequilibrios macroeconómicos que produjeron un cuadro de potencial hiperinflación y deterioro sostenido del nivel de vida de los venezolanos que hoy se observa” (Guerra, 2017: 13).

La propuesta chavista no contó con el consenso de toda la sociedad venezolana y ello se ha expresado en una prolongada conflictividad social y antagonismo político, con algunas manifestaciones extremas como el golpe de Estado en abril de 2002, el cual significó la separación transitoria del Presidente de la República de su cargo, y en diciembre de 2002 a un paro petrolero, que duró 62 días (Castillo y Reguant, 2017). En 2004 se llamó al país a un referendo revocatorio del mandato del Presidente Chávez cuyos resultados, favorables a la continuidad en el ejercicio de su gobierno, permitieron lograr cierta estabilidad hasta que fue reelecto en 2006 para un segundo período de gobierno. En 2007 el Presidente de la República planteó al país una reforma constitucional, la cual fue rechazada mediante referendo. Ese mismo año fue publicado el *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* para el segundo período de gobierno del Presidente Chávez, en el que fueron recogidos algunos aspectos de esa reforma constitucional rechazada, cuya aprobación se produjo entonces utilizando la vía constitucional de una Ley Habilitante, a través de la cual se autorizó la ejecución de un conjunto de 26 leyes-decretos. Dicho plan se presenta como el primer *Plan Socialista* e introduce las principales directrices que apuntan al desarrollo de un *Modelo Productivo Socialista*, “donde se consagra el Estado como eje central dentro de la dinámica económica” (Oliveros, 2019: 14). En 2012, el Presidente Chávez se postuló nuevamente a la reelección presidencial, gracias a la enmienda

constitucional de 2009, y los resultados de esos comicios le favorecieron, pero falleció a los pocos meses de iniciar este nuevo mandato. Venezuela estaba registrando lo que se creía era uno de los peores ciclos en materia de crecimiento económico cuando Hugo Chávez llega a la Presidencia, el cual se prolongó hasta el año 2004, cuando los enormes incrementos de los precios del petróleo,⁶ nuevamente, permitieron dar un giro y aumentar la capacidad del gasto público.

Durante el lapso 2003-2008 el PIB real se incrementó 1,62 veces, pero ese período, caracterizado por la abundancia de recursos en manos del Estado, fue adverso para el control de la inflación, cuyo alto nivel significó la sobrevaluación de la moneda, debido a la política cambiaria adoptada (Balza, 2010a; 2009). En cuanto al consumo per cápita se verificó igualmente un aumento considerable en el orden del 51 por ciento (Oliveros, 2019:15).

En ese contexto de crecimiento económico, se redujeron los índices de informalidad laboral y la desocupación abierta, debido a una gran oferta de empleo gubernamental y al incremento de la población inactiva que aminoró la presión sobre la demanda de trabajo, aunque, por otro lado, creció la precariedad del empleo (Zúñiga, 2011). Los niveles de pobreza coyuntural cayeron y mejoró la situación de desigualdad social, hecho ligado a la elevación de las remuneraciones en el sector público y a los beneficios de las transferencias económicas a los hogares a través de las misiones (programas) sociales, implementadas como una estrategia de inclusión desde el año 2003 (Lacruz, 2006; D'Elia y Quiroz, 2010; Alvarado, 2004).

Ante la fatalidad de su enfermedad, Hugo Chávez designó a Nicolás Maduro como el candidato a sucederle para darle continuidad a su proyecto revolucionario y éste resultó electo Presidente de la República para el período 2013-2019, hecho que reinició otra etapa de inestabilidad política y de pérdida de la institucionalidad democrática, ahora en un contexto de profunda crisis económica. El prolongado auge de los precios petroleros entre 1999 y 2015 permitió al país percibir ingresos por 866.303 millones de dólares. Esta astronómica suma fue “la base sobre la cual se apoyó el proyecto del socialismo del siglo XXI y que permitió financiar tanto el consumo privado como la estatización de la economía” (Guerra, 2017: 15); no obstante, ante la imposibilidad de financiar el creciente gasto público con ingresos corrientes, el déficit fiscal se acentuó y se incrementaron los niveles de endeudamiento externo cuyo monto llegó a quintuplicarse

⁶ Oliveros reporta que el precio promedio de la cesta petrolera venezolana se elevó anualmente de 10,6 a 88,6 dólares por barril (\$/bl) entre 1998 y 2008 para escalar todavía a 101,7 en el período 2011-2013 (Oliveros, 2019).

entre 2006 y 2015 (Oliveros, 2019).

La menor disponibilidad de divisas significó una disminución de las importaciones,⁷ que se tradujo en una mayor escasez (entre 70 y 80 por ciento según el rubro), dado que también la producción nacional estuvo contraída luego de los procesos de estatizaciones y confiscaciones de empresas. Todo ello redundó finalmente en una merma en los niveles de consumo, al tiempo que se fue conformando un contexto de alta inflación.

Entre 1999 y 2015 la inflación acumulada se calculó en 10.630 por ciento, equivalente a una tasa interanual de 31,7 por ciento, para el período 2015-2017 sobrepasó los tres dígitos (Guerra, 2017: 15; Vera, 2017:428-430) y al cierre del año 2018 se estimó una inflación en el orden de 1 millón 700 mil por ciento (Zambrano, Marotta y Sosa, 2018).

Después de haber figurado en la región de América Latina como uno de los países con los niveles de PIB más elevados, Venezuela experimentó en el período 2014-2018 una contracción enorme en el nivel de la actividad económica en el orden de 63 por ciento (Zambrano y Sosa, 2018). Se agrega a este hecho la severa escasez de productos básicos, hiperinflación y una merma considerable en la capacidad adquisitiva de la población. Todo ello contribuyó a revertir los logros que se habían alcanzado con respecto a la situación de superación de la pobreza.

Los resultados de las cinco ediciones de ENCOVI levantadas entre 2014 y 2018 reportaron que la pobreza de ingresos dio su primer salto de 25 puntos porcentuales entre 2014 y 2015, cuando el porcentaje de hogares varió de 48 a 73 por ciento, para situarse luego en 82 por ciento en 2016, 87 por ciento en 2017 y 91 por ciento en 2018, llegando probablemente a su techo (España, 2017:19; Freitez, 2019). Estas cifras significan que tan solo en esos cinco años casi 43 por ciento de los hogares venezolanos fueron desplazados de su condición de no pobres a la condición de pobres en la medida que los ingresos que perciben no son suficientes para satisfacer las necesidades básicas y en 67 por ciento de los casos no permiten cubrir las necesidades de alimentación. Sobre este aspecto particular, el proyecto ENCOVI ha posibilitado hacer seguimiento al deterioro en el patrón de alimentación en los hogares venezolanos encontrándose, sin pormenorizar, el aumento notable de hogares donde se combina la reducción del número de comidas al día con una dieta de baja calidad, que no cubre la ingesta necesaria de

⁷ Debido a que el país debió honrar compromisos de pago de la deuda, pero también por el descenso en los precios del petróleo y la reducción de su producción, la cual cayó de 3.254 a 1.100 millones de barriles diarios (mb/d) en el período 2008-2018 (Zambrano, Marotta y Sosa, 2018:19).

calorías y nutrientes (Landaeta y colegas, 2017).⁸

Las deficiencias alimentarias y nutricionales han aumentado los riesgos de morbilidad y mortalidad, especialmente en sectores de mayor vulnerabilidad social, potenciados por un contexto en el que el sistema de salud ha colapsado.⁹ Ha crecido el número de casos de enfermedades relacionadas con deficiencias nutricionales así como la letalidad de enfermedades que requieren de un sistema inmunológico fortalecido para enfrentarlas. En consecuencia, se ha verificado un incremento en los niveles de mortalidad y una pérdida de 3,5 años en la esperanza de vida, la cual no tiene referentes en América Latina (Correa, 2018; Freitez, 2019).

La serie de mediciones de ENCOVI también han dejado ver la acumulación de las pérdidas de cobertura educativa de la población de 3 a 24 años de 78 a 70 por ciento entre 2014 y 2018. Los jóvenes de 18 a 24 años son los primeros en dejar de estudiar, como bien se evidencia en la variación de la tasa de asistencia de 47 a 31 por ciento. Entre la población de niños, niñas y adolescentes escolarizados (3 a 17 años) en 2018 solamente la mitad vive su cotidianidad educativa, mientras que para el otro 50 por ciento (poco menos de 3 millones de estudiantes) la asistencia a clases resulta bastante azarosa porque frecuentemente deben sortear algún obstáculo (falta de comida en el hogar o en la escuela, fallas en los servicios de suministro de agua o de electricidad, problemas de transporte, protestas, entre otros factores). No es posible alcanzar un rendimiento escolar satisfactorio si se tiene hambre o fatiga debido a que las familias más pobres no disponen de recursos para proveer una alimentación adecuada para sus hijos. El Estado venezolano está incurriendo en una doble violación de derechos en la medida que no hay garantías sobre el derecho a la alimentación y tampoco sobre el ejercicio del derecho a estudiar (Freitez, 2019; 2017a).

⁸ La crítica situación alimentaria es reconocida de algún modo por el gobierno nacional cuando su principal programa de protección social está centrado en esta materia y, básicamente, está reducido a la venta subsidiada de algunos rubros de alimentos a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Los resultados de la ENCOVI 2017 pusieron en evidencia algunas debilidades de este programa para atender los problemas de acceso a los alimentos por fallas en la focalización en los beneficiarios y la periodicidad en la distribución de las bolsas de comida. A ellas pueden adicionarse otros problemas relacionados con la calidad de los productos y la selección de rubros que no cubren los requerimientos calóricos y nutricionales del grupo familiar.

⁹ Por las deficiencias en la prestación de cualquier servicio debido a la insuficiencia de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos, la escasez de personal médico y paramédico, la falta de mantenimiento en los establecimientos de atención en salud, entre otras dificultades (Correa, 2017; González y Rincón, 2017).

Para completar la descripción del contexto venezolano, hay que hacer mención del proceso de desinstitucionalización que se ha experimentado en el país, en particular a partir del año 2015, cuando se llevan a cabo las elecciones legislativas y sus resultados son ampliamente adversos a las fuerzas políticas del oficialismo, que pierden la mayoría parlamentaria. Frente a este escenario, la directiva saliente de la Asamblea Nacional decide renovar la composición del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sin cumplir con los requisitos de ley para el nombramiento de los nuevos magistrados, cuya afección con el oficialismo son de conocimiento público. Ese nuevo TSJ impidió la realización de un referendo revocatorio del mandato del Presidente Maduro, de modo que esa y otras medidas quebraron las bases del sistema democrático venezolano y del Estado de derecho, generándose por lo demás un clima de inseguridad jurídica que hace inviable la recuperación económica, si el país no se re-institucionaliza.

Esta presentación estilizada de los cambios económicos, sociales, políticos e institucionales ofrece no sólo un marco de referencia para contextualizar el tránsito de Venezuela de un país de inmigración a otro de emigración, sino también para identificar la dimensión de la crisis que vive este país en todos sus órdenes, hecho que, particularmente en los últimos años, ha forzado una afluencia emigratoria significativa, como se verá en las secciones que siguen.

2. Inmigración

Venezuela, como se ha señalado antes, se ha comportado como receptor de inmigrantes internacionales durante lapsos bien acotados, cuando la preeminencia de ciertos factores de orden económico, social y político hicieron de este país un lugar atractivo para el establecimiento de contingentes de personas que, por diversas razones, debieron salir de sus países de origen. En esta sección se describen, en forma breve, las características generales de la inmigración internacional en los diferentes períodos identificados, destacándose los cambios en su significación numérica, la composición por corrientes migratorias y su perfil socio-ocupacional.

2.1. Características generales sobre la inmigración antes de 1950

Antes del registro del primer flujo migratorio de la década de 1950 se realizaron en el país importantes esfuerzos legislativos, institucionales y organizativos para promover la inmigración internacional, considerando que esta sería un factor clave para el progreso nacional. En este sentido, revistió importancia la Ley de Inmigración promulgada en 1936, que recogió el pensamiento racista que estuvo presente en el carácter selectivo de las políticas migratorias de la época en muchos países latinoamericanos (Pellegrino, 2011:123). Sin embargo, esas iniciativas no se tradujeron en flujos migratorios de

significación, debido a dos motivos principales. Por una parte, hubo mucho recelo en materia de selectividad de la inmigración y, en ese sentido, se tomaron medidas para evitar que ingresaran al territorio nacional personas que no fuesen de raza blanca o que pudieran perturbar la paz y el orden público, siendo portadores de ideas de las corrientes anarquistas y comunistas que habían estado sacudiendo al continente europeo (Berglund y Hernández, 1985:43). Por otro lado, la situación económica, sanitaria, ambiental, educativa y, en general, las condiciones de vida que prevalecían en el país eran precarias, poco atractivas para la población proveniente del exterior (Pellegrino, 1989a; Rey, 2011).

Es a partir de la década de 1940, cuando Venezuela comienza a transitar por un proceso de transformación económica y social, cuando el tema de la inmigración nuevamente es considerado, pero desde otra perspectiva. En este periodo, hubo ingentes requerimientos de mano de obra para la realización de proyectos de construcción, de desarrollo industrial, comercio, mejoramiento de la salud y la educación, entre otros, que internamente no podían satisfacerse, de modo que se necesitaba recurrir a extranjeros capacitados para esas demandas. Debe recordarse que según el censo de 1941 la población venezolana no llegaba a completar los 4 millones. Ese ambiente de cambios y de crecimiento de las inversiones produjo un efecto atractivo para la inmigración que antes prácticamente no era evidente.

En Europa, por su parte, se estaban registrando grandes movimientos poblacionales, cuyo destino por excelencia fue el continente americano. En primer lugar, ocurrieron emigraciones masivas desde España, a consecuencia de la Guerra Civil (1936-1939), pero Venezuela capitalizó muy poco ese flujo de españoles, muchos de ellos fueron intelectuales y profesionales que se instalaron en México, donde tuvieron una influencia importante en la vida cultural y en la educación (Pellegrino, 1989a: 174). Posteriormente, se produjeron emigraciones masivas desde Europa en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

2.2. Características generales de la inmigración entre 1950 y 1970

La situación depresiva causada por la Segunda Guerra Mundial incrementó la cuantía de la población migrante en América Latina proveniente de países europeos. Una parte de esos flujos fue capitalizada por Venezuela entre 1948 y 1959, periodo en el que se ubica el primer flujo migratorio significativo recibido por este país. Muchos de los inmigrantes internacionales que ingresaron como refugiados o que formaron parte de los planes de inmigración buscaron la forma de establecerse en Caracas u otras ciudades principales, las cuales se beneficiaban de los programas de inversión pública y estaban atrayendo importantes flujos de migrantes desde las zonas rurales, expulsados por la crisis del sector agrícola.

Este primer flujo migratorio de la década de 1950 estuvo integrado fundamentalmente por personas originarias de países de Europa del Sur (españoles, italianos y portugueses). Durante el período 1948-1959 el balance de los movimientos de entradas y salidas de la población extranjera en Venezuela es ampliamente positivo superando la cifra de 400 mil, con mayor representación de las corrientes española e italiana (Cuadro 1 y Gráfico 1).

Cuadro 1

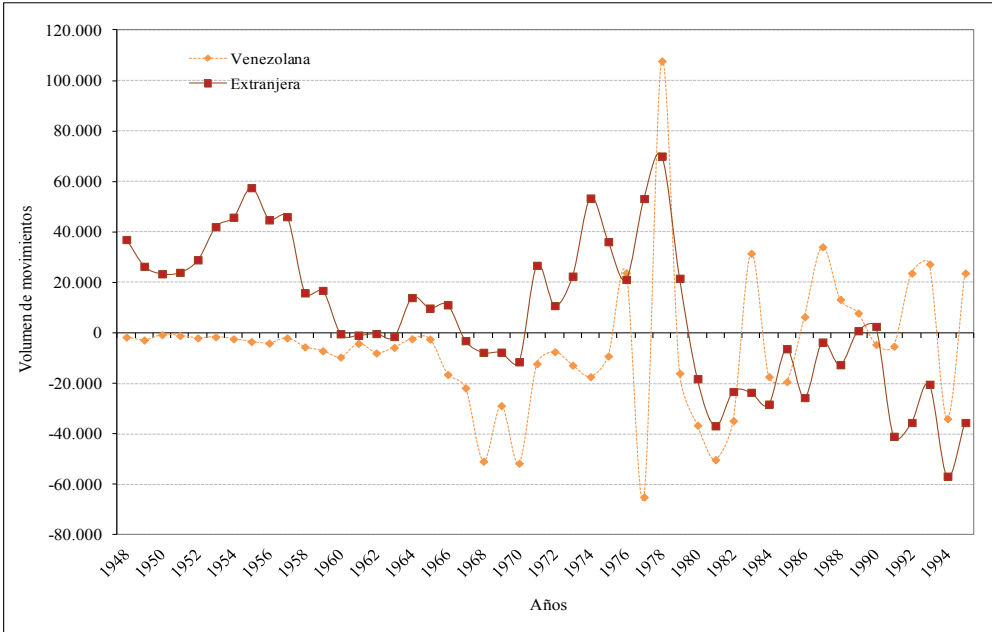
Venezuela. Saldos migratorios por períodos según nacionalidades seleccionadas. 1948-1995.

Años	Nacionalidad						
	Total	Venezolana	Extranjera	Colombiana	Española	Italiana	Portuguesa
1948-1959	374.810	-34.009	408.819	38.574	131.995	81.808	29.599
1960-1970	-199.179	-201.549	2.370	55.288	-1.561	-27.281	22.644
1971-1990	277.359	-20.425	297.784	72.266	3.876	4.743	37.598
1981-1990	-191.769	-32.922	-156.269	-63.641	-9.425	-26.127	-11.983
1991-1995	-153.413	35.502	-188.915	-16.972	-13.003	-15.181	-15.193

Fuente: OCEI. *Anuario Estadístico de Venezuela*. DIEX. Registro de entradas y salidas. Años varios.

Gráfico 1

Venezuela. Saldos migratorios según nacionalidad. 1948-1995.



Fuente: OCEI. *Anuario Estadístico de Venezuela*. DIEX. Registro de entradas y salidas.

La magnitud de estos movimientos adquiere significación cuando tenemos en cuenta que los censos de población de 1950 y 1961 contabilizaron en Venezuela, respectivamente, 5 y 7,5 millones de habitantes. Durante el período inter-censal la población nacida en el exterior empadronada en Venezuela se incrementó 2,6 veces, al variar de 209 a 542 mil personas, aproximadamente, con lo cual su peso sobre la población total se elevó a poco más del 7 por ciento. Dentro de ese contingente de inmigrantes, los europeos constituían el 68 por ciento, siendo la española la corriente migratoria más numerosa, seguida por la italiana y la portuguesa. La población originaria de España llegó así a superar a la corriente migratoria colombiana, la cual había sido históricamente superior.

El censo de 1950 reveló que los nacidos en el exterior representaban el 4 por ciento de la población nacional, pero, dentro de la población económicamente activa (PEA) total, el peso de los inmigrantes ascendía a 12 por ciento.

Los inmigrantes se insertaron mayoritariamente en actividades relacionadas con el crecimiento de los sectores modernos de la economía, aunque la participación en la agricultura era todavía considerable, integrada por los colombianos, en los estados fronterizos, y por europeos, en la zona central. Ellos contribuyeron a introducir herramientas modernas, como los tractores en el trabajo agrícola. Los españoles, principalmente los canarios, y los portugueses tuvieron mucha influencia en el desarrollo de la horticultura en los alrededores de Caracas (Pellegrino, 1989a: 193).

El impacto de los nacidos en el exterior, dentro de la PEA del Distrito Federal, fue enorme (22 por ciento), particularmente en las actividades de la construcción, la industria, los servicios y el comercio. Según Pineda, citado por Rey, *“durante la década comprendida entre 1948 y 1958, el 50 por ciento de la construcción caraqueña fue realizada por contratistas y mano de obra italiana”* (Rey, 2011:191). En las panaderías los inmigrantes representaban el 70 por ciento de los propietarios y el 44 por ciento de los obreros, también fue significativa la participación en fábricas de calzado, textiles, confección de prendas de vestir, carpinterías, herrerías, imprentas, ente otras actividades manufactureras.

Al gobierno democrático que asumió el poder en 1958 le tocó afrontar un clima de inestabilidad política y una severa crisis económica con altos índices de desempleo, heredada de un régimen militar que había implementado erráticas políticas económicas y sociales y un insostenible plan de construcción de infraestructura (Torrealba et al, 1983:380; Pellegrino, 1989a). Dados los vínculos establecidos entre inmigración y dictadura, se tomaron medidas para suspender la inmigración europea, al menos temporalmente, salvo en los casos de reagrupación familiar (Pellegrino, 1987:88; Rey, 2011: 131; Berglund y Hernández, 1985:37). En estas circunstancias, que coinciden

con el mejoramiento de las condiciones en Europa, se detienen los flujos de inmigrantes europeos y comienzan a operar los movimientos de retorno. La magnitud de los saldos de la población de nacionalidad española e italiana no reflejan la amplitud de esos flujos de retorno, ya que parte de esa población salió del país con pasaporte venezolano.

No obstante los saldos negativos registrados en la década de 1960, el censo de 1971 arrojó un ligero incremento del stock de inmigrantes internacionales, hecho ligado al aumento de la población originaria de países latinoamericanos, principalmente de Colombia (Berglund y Hernández, 1985:59). Aunque vale señalar que la frontera con dicho país también se vio afectada por medidas de cierre temporal y, en consecuencia, buena parte de esa migración se produjo de manera irregular. Para la década comprendida entre 1963 y 1973, *“el DANE calculó que más de 441.800 colombianos residían en Venezuela, de los cuales sólo 70.000 habían ingresado al país por cauces regulares”* (Sassen-Koob, 1979: 458). De los países de Europa del Sur, sólo Portugal registró un incremento de sus nacionales residentes en Venezuela.

2.3. Características generales sobre la inmigración entre 1970 y 1990

El segundo flujo migratorio significativo hacia Venezuela se produjo en el curso de la década de 1970, cuando el alza de los precios mundiales del petróleo provocó incrementos significativos en el ingreso nacional, hecho que permitió al Estado emprender proyectos de cierta magnitud relacionados con el desarrollo de las industrias básicas y obras muy importantes de infraestructura, que demandaban mano de obra calificada. Aunado a la imagen que creó Venezuela en el exterior como país receptor de inmigración contribuyeron otros factores como la fortaleza de la moneda, que permitía el ahorro y el envío de remesas familiares, y la estabilidad política que hizo del régimen democrático venezolano una excepción en una región donde predominaban los regímenes de facto. También se reconoce la receptividad que brindó el país a los asilados políticos, facilitándoles las condiciones para su ingreso y establecimiento (Pellegrino, 1989a:259-260).

En ese contexto, el país se convirtió nuevamente en un área de atracción, de tal manera que, durante dicha década, la población nacida en el exterior casi se duplicó, llegando a representar el 7,4 por ciento de la población nacional según el censo de 1981, pero esta vez con predominio de los inmigrantes de origen latinoamericano (c. En ese período, Argentina, Uruguay y Chile estaban sometidos a regímenes dictatoriales y transitaban por una fuerte recesión económica, factores que propiciaron una corriente emigratoria importante, orientándose una fracción de ella hacia Venezuela (Pellegrino, 1989a:26).

En Colombia, por su parte, se enfrentaban problemas económicos y políticos, que

se manifestaban a través de la crisis en el agro, los índices de desempleo y el éxodo político ocasionado por los múltiples conflictos armados. Se triplicó de esta forma el stock de colombianos en Venezuela, llegando a representar prácticamente la mitad de la población nacida en el exterior residente en el país a esa fecha (Bidegain y Freitez, 1989). Los originarios de Ecuador y Perú también aumentaron notablemente su presencia en Venezuela en esos años (Rengifo, 2004:113). Respecto de los países de Europa del Sur, solamente es relevante la participación de la corriente portuguesa en esta segunda ola migratoria, la cual incluso pasa a superar numéricamente a los inmigrantes italianos.

En este escenario, también se dio un flujo importante de inmigración irregular, que se concentró en el sector de los servicios, desempeñándose en las ocupaciones de menor calificación que progresivamente habían sido abandonadas por la fuerza de trabajo nativa. Es el caso de las dominicanas y las colombianas ocupadas como empleadas domésticas (Urrea, 1987:57). Estos trabajadores menos calificados justamente se planteaban como estrategia emigrar sin cargas familiares, trabajar el mayor número de horas, ahorrar lo máximo posible con la esperanza de acumular cierto capital y contribuir a la economía familiar en el lugar de origen (Torrealba, 1987:138).

La inmigración a Venezuela durante la década de 1970 se caracterizó, según Pellegrino, por una heterogeneidad de flujos hasta entonces poco conocida en los movimientos de población entre países latinoamericanos. A las tradicionales corrientes de colombianos hacia las zonas rurales, se agregaron obreros y artesanos y un grupo considerable de profesionales y técnicos, que se insertaron en zonas de desarrollo industrial. Con respecto a estos últimos, la autora señala que Venezuela se convirtió en el principal receptor, en el marco de un aumento de la migración calificada entre países de la región (Pellegrino, 1989b:87). Los planes de reclutamiento de trabajadores especializados sirvieron para cubrir algunas necesidades en una época de muy rápido crecimiento económico. Un ejemplo de ello fueron las contrataciones de técnicos de alto nivel que se hicieron en la Región de Guayana, tanto por el sector público como por el sector privado. Al finalizar este período de expansión industrial, cerca del 20 por ciento de los ocupados en el sector manufacturero habían nacido fuera del país. Los argentinos, chilenos, uruguayos y peruanos tuvieron una alta representación en los empleos profesionales, bastante más significativa, en términos proporcionales, que en el caso de los europeos ingresados en la década de 1950, sin embargo, fueron los colombianos quienes tuvieron mayor presencia de profesionales dentro del stock de nacidos en el exterior residiendo en Venezuela. Los profesionales más representados fueron los ingenieros y arquitectos. De cada 3 ingenieros censados en 1981 uno era inmigrante. Los docentes e investigadores en distintas especialidades de la educación superior constituyeron otro grupo relativamente numeroso, que se benefició de la

coyuntura que vivía el país en cuanto a la expansión del sistema educativo y el surgimiento de nuevas universidades (Pellegrino, 1989b:87).

Cuadro 2

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por país de nacimiento. Censos:1961-1981.

País de nacimiento	Población censada			Distribución relativa (%)		
	1961	1971	1981	1961	1971	1981
Población total	7.523.999	10.721.522	14.516.735	100,0	100,0	100,0
Población nacida en el exterior	541.563	596.455	1.074.629	7,2	5,6	7,4
Distribución con relación a la población nacida en el exterior						
<i>América</i>	152.647	240.039	667.519	28,2	40,2	62,1
Argentina	3.131	3.971	11.541	0,6	0,7	1,1
Bolivia	841	1.452	2.301	0,2	0,2	0,2
Brasil	1.384	2.405	4.059	0,3	0,4	0,4
Colombia	102.314	180.144	508.166	18,9	30,2	47,3
Cuba	7.953	10.415	13.144	1,5	1,7	1,2
Chile	2.051	3.093	25.200	0,4	0,5	2,3
Ecuador	2.932	5.239	21.522	0,5	0,9	2,0
Estados Unidos	13.271	11.277	13.234	2,5	1,9	1,2
Guyana	482	-	1.657	0,1	-	0,2
Perú	1.583	2.183	21.116	0,3	0,4	2,0
República Dominicana	1470	1801	17719	0,3	0,3	1,6
Otros países	15.235	18.059	27.890	2,8	3,0	2,6
<i>Asia</i>	17.523	23.464	35.386	3,2	3,9	3,3
China	2.367	2.704	5.334	0,4	0,5	0,5
Líbano	4.950	5.359	7.537	0,9	0,9	0,7
Siria	5.986	9.132	-	1,1	1,5	-
Otros	4.220	6.269	22.515	0,8	1,1	2,1
<i>Africa-Oceanía</i>	2.000	2.849	4.564	0,4	0,5	0,4
<i>Europa</i>	369.298	329.850	349.117	68,2	55,3	32,5
España	166.660	149.747	144.505	30,8	25,1	13,4
Italia	121.733	88.249	80.002	22,5	14,8	7,4
Portugal	41.973	60.430	93.029	7,8	10,1	8,7
Otros países	38.932	31.424	31.581	7,2	5,3	2,9
<i>Países no declarado</i>	95	253	18.043	0,0	0,0	1,7

Fuentes: OCEI .X Censo de Población y Vivienda. Características Generales. Tomo II. Caracas, 1974; OCEI. XI Censo General de Población y Vivienda 1981, Total Nacional. Caracas, 1985.

A partir de la década de 1980, la economía venezolana experimentó una serie de cambios ligados a la reducción de los ingresos petroleros, debido a la caída del precio del producto en el mercado internacional. Ello dio lugar a *“una reducción del gasto destinado por el Estado a la inversión reproductiva, a reajustes del presupuesto de gasto público, a la paralización o redimensionamiento de proyectos de desarrollo en curso”* (Torrealba, 1987:128). Otro factor que contribuyó al deterioro económico fue el elevado endeudamiento externo público y privado y las crecientes sumas destinadas al servicio de la deuda, comprometiendo la capacidad de inversión y gasto del Estado. Como consecuencia de lo anterior, se presentaron situaciones difíciles originadas en la fuga de capitales, la reducción de las reservas internacionales, la devaluación de la moneda e intervención de entes bancarios (Torrealba, 1987: 129-130). Con la finalidad de corregir esos desequilibrios en la economía, se aplicaron programas de ajuste que no lograron contener el progresivo deterioro de las condiciones de bienestar de la población y el incremento sensible de los índices de pobreza. La agudización de ese proceso de crisis se hizo notar, con mayor intensidad, en el estallido social ocurrido en febrero de 1989 (el “Caracazo”) y en los dos intentos de golpe militar que se dieron en febrero y noviembre de 1992.

En ese escenario de recesión, pobreza e inestabilidad política, se produjeron movimientos de retorno, en particular de originarios de países europeos, como bien lo reflejan las cifras de los saldos migratorios provenientes del registro de entradas y salidas (Berglund, 2004:45). Entre 1981 y 1995 los saldos migratorios de nacionalidad española, italiana y portuguesa fueron negativos. En vista de la ausencia de nuevos flujos, estas poblaciones ya envejecidas han ido mermando numéricamente por efecto de la mortalidad y el retorno a sus países de origen.

2.4. Características generales de la inmigración de 1990 a la actualidad

La nueva fotografía del país que arrojó el censo de 1990 reveló que el stock de inmigrantes se había reducido ligeramente, pero la cifra todavía excedía el millón de personas (1.023.259), aunque su incidencia relativa a la población del país cayó al 5,7 por ciento (Cuadro 3). Para esa fecha, si bien habían mermado en Venezuela los factores que ejercían atracción para la inmigración internacional, ello no impidió el ingreso de nuevos inmigrantes, sobre todo colombianos (Villa y Martínez, 2002). La crisis económica del lado venezolano tuvo implicaciones serias sobre las relaciones comerciales con Colombia, y sobre el empleo generado alrededor del comercio binacional, especialmente en las zonas fronterizas. En consecuencia, la situación laboral en la nación vecina limitó las alternativas de los inmigrantes colombianos de reinsertarse en su país de origen y ello puede explicar, en parte, el hecho de que los flujos de retorno no hayan sido mayores (Torrealba, 1987: 139-140).

Cuadro 3**Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por país de nacimiento. Censos: 1981-2011.**

País de nacimiento	Población censada			Distribución relativa (%)		
	1990	2001	2011	1990	2001	2011
Población total	18.105.265	23.054.210	27.227.930	100,0	100,0	100,0
Población nacida en el exterior	1.023.259	1.014.317	1.156.581	5,7	4,4	4,2
Distribución con relación a la población nacida en el exterior						
<i>América</i>	686.716	762.939	868.487	67,1	75,2	75,1
Argentina	9.045	8.592	7.736	0,9	0,8	0,7
Bolivia	2.121	1.810	2.653	0,2	0,2	0,2
Brasil	4.123	4.753	5.389	0,4	0,5	0,5
Colombia	529.924	608.691	721.791	51,8	60,0	62,4
Cuba	10.100	9.795	20.991	1,0	1,0	1,8
Chile	20.820	15.530	12.037	2,0	1,5	1,0
Ecuador	23.464	28.625	25.012	2,3	2,8	2,2
Estados Unidos	11.102	10.028	7.775	1,1	1,0	0,7
Guyana	4.389	6.612	5.084	0,4	-	0,4
Perú	28.267	35.823	32.144	2,8	3,5	2,8
República Dominicana	17436	13.899	11.399	1,7	1,4	1,0
Otros países	47.127	38.649	16.526	4,6	3,8	1,4
<i>Asia</i>	32.492	32.273	36.745	3,2	3,2	3,2
China	6.160	9.854	15.456	0,6	1,0	1,3
Líbano	7.250	6.631	6.485	0,7	0,7	0,6
Siria	-	13.194	12.108	-	1,3	1,0
Otros	19.082	2.594	2.696	1,9	0,3	0,2
<i>África-Oceanía</i>	3.357	14.559	1.869	0,3	1,4	0,2
<i>Europa</i>	255.899	193.180	124.002	25,0	19,0	10,7
España	104.037	76.048	46.463	10,2	7,5	4,0
Italia	61.800	49.258	30.840	6,0	4,9	2,7
Portugal	68.277	53.401	37.326	6,7	5,3	3,2
Otros países	21.785	14.473	9.373	2,1	1,4	0,8
<i>Países no declarado</i>	44.795	11.366	125.475	4,4	1,1	10,8

Fuentes: OCEI. El Censo '90 en Venezuela. Caracas, 1993; INE. XIII Censo de Población y Vivienda 2001, Tabulaciones básicas. INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011, www.ine.gob.ve

Venezuela comenzó la década de 2000 contabilizando todavía poco más de un millón de inmigrantes internacionales que residían en su territorio, cifra que representa una proporción del orden del 4,4 por ciento de la población total (Cuadro 3). Esta presencia de inmigrantes llevó a que Venezuela siguiese figurando en el conjunto de América Latina entre los países con mayor porcentaje de inmigrantes junto a Argentina, Costa Rica y más recientemente Chile (CEPAL, 2006a:72; OEA, 2012). A la fecha del censo 2001, la mayoría de los países había disminuido la presencia de sus nacionales en términos absolutos y relativos, con la excepción de Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Brasil (Cuadro 3). De cada 5 extranjeros empadronados en Venezuela, 3 eran de origen colombiano, constituyéndose, de lejos, en la corriente migratoria más importante. El incremento de la población originaria de los tres países andinos guarda relación con las adversidades que han soportado en el ámbito económico, social y político, en particular en Colombia, debido a la intensificación del conflicto armado (Cárdenas y Mejía, 2006:6). Este hecho contribuyó a que en la frontera venezolana se registraran migraciones forzadas de colombianos que huían de los grupos en pugna y produjo la movilización de los organismos internacionales de ayuda humanitaria y a las organizaciones no gubernamentales que hacen seguimiento al conflicto (Álvarez, 2004:198).

No obstante que algunos indicadores socioeconómicos mostraron cambios favorables entre 2003 y 2008, asociados al crecimiento económico que se produjo gracias a una nueva escalada de los precios del petróleo a nivel mundial, no se tienen evidencias claras de la recuperación de Venezuela como país de atracción para la migración internacional como se conoció en el pasado. El censo más reciente ha mostrado que, para 2011, el stock de inmigrantes internacionales contabilizados en Venezuela asciende a 1.156.581, cifra que supone un incremento de casi 141 mil efectivos con respecto al empadronamiento anterior. No es fácil establecer adecuadamente cuáles fueron las corrientes migratorias que contribuyeron a esa variación, debido a la alta tasa de personas empadronadas que no declararon su país de nacimiento.¹⁰ Pese a ello, puede constatar que los colombianos aumentaron todavía más su presencia en Venezuela, llegando actualmente a representar el 62 por ciento de los nacidos en el exterior. Cuba, China y Brasil son los otros tres países cuya presencia de sus nacionales en Venezuela creció en el período 2001-2011. La variación más significativa la registró la corriente migratoria cubana, cuyo volumen se duplicó. La inmigración china aumentó en 43 por ciento y la brasileña en 13 por ciento. Estos países tienen

¹⁰ Según los resultados del censo 2011, más del 10 por ciento de la población nacida en el exterior no declaró el país de nacimiento (<http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>). Una tasa de no respuesta muy superior a la registrada en censos precedentes.

en común, especialmente los dos primeros, la ampliación de sus relaciones de intercambio con Venezuela. Las demás corrientes migratorias vienen disminuyendo su presencia en Venezuela, como es el caso de la inmigración de Argentina y Chile y de los originarios de países de Europa del Sur (España, Italia y Portugal). Estos últimos han ido mermando numéricamente por efecto de los procesos de retorno y también por la mortalidad, debido a que se trata de poblaciones envejecidas.

Reflejando de algún modo esa variación en alza de la población nacida en el exterior contabilizada en el último empadronamiento efectuado en Venezuela, la *División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA)*, al actualizar las estimaciones sobre las tendencias del stock de migrantes internacionales según países de origen y destino al año 2015, calculó en el orden de un 1.404.000 el volumen de inmigrantes internacionales en Venezuela. Esa cifra, en comparación con la arrojada por el censo 2011, estaría evidenciando un incremento de casi 248.000 personas, que se debe fundamentalmente al crecimiento de la corriente migratoria colombiana. Según esas estimaciones de Naciones Unidas, para el año 2010 se había previsto que el stock de colombianos en Venezuela ya se aproximaba a 919.000 y para 2015 rondaría la cifra de 973.000.

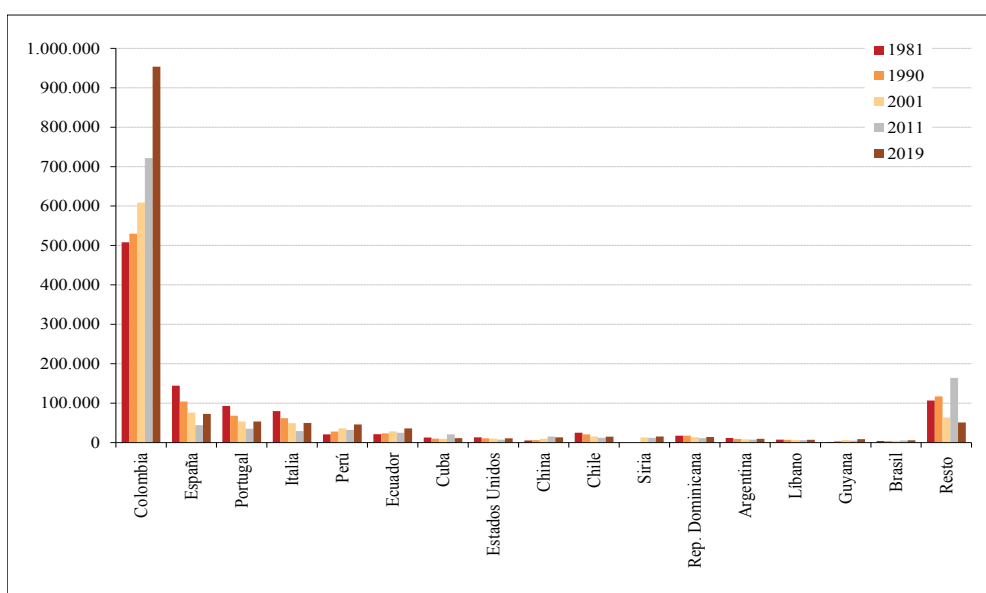
No obstante la severidad de la crisis económica y social desatada en Venezuela, particularmente durante el último quinquenio, la División de Población de Naciones Unidas estima que para el año 2019 el stock de inmigrantes se redujo apenas a 1.375.690, hecho que podría explicarse en parte a una combinación de razones que no favorecen un retorno inmediato de corrientes migratorias con cierta antigüedad en el país, en edades adultas mayores, limitada capacidad financiera y débilmente articuladas con los lugares de origen. Razones que aplican en especial a la corriente migratoria colombiana que, de lejos, es la más numerosa. Aunque el stock de inmigrantes en Venezuela ha disminuido, su participación en el conjunto de la población total parece haber repuntado a 4,8 por ciento en vista que el volumen de la población del país se ha reducido según lo indica la última actualización de las proyecciones de población elaboradas por Naciones Unidas (United Nations, 2019a; 2019b).

El 40 por ciento de los inmigrantes llegaron al país antes de 1980, de modo que esa fracción representa a los sobrevivientes de los dos flujos migratorios que recibió Venezuela durante las décadas de 1950 y 1970. Al diferenciar a las personas migrantes por país de origen, las cifras revelan que más del 80 por ciento de la población proveniente de España, Italia y Portugal había migrado antes de 1980 (Gráfico 3). Entre los chilenos que aún residen en Venezuela, la mayor parte arribó durante la década de 1970, pero no resulta igual entre los argentinos, en cuyo caso hay una fracción importante que ingresó en la década de 1990 e incluso durante el pasado

período inter-censal. Entre los originarios de Colombia, hay casi un tercio cuya llegada al país se produjo en el período 2000-2011, como se mencionó anteriormente, como consecuencia de la intensificación del conflicto armado, que pudo contribuir a incentivar la afluencia a través de la frontera. Una fracción similar de esta gran corriente migratoria lleva bastante tiempo establecida en el país si se toma en cuenta que su arribo ocurrió antes de 1980 y prácticamente otro tercio estuvo llegando entre 1980 y 1999. Gran parte de la inmigración siria y libanesa también lleva tiempo establecida entre la sociedad venezolana considerando que casi la mitad ingresó antes de 1980, aunque también hay una cuarta parte de los originarios de ambos países que arribaron en la última década. La mayor afluencia de inmigrantes cubanos y chinos básicamente se ha registrado en la pasada década.

Gráfico 2

Venezuela. Población nacida en el exterior por país de nacimiento.
Años: 1981-2019.



Fuentes: 1981-2011: Cuadros 2 y 3.

2019: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2019). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

2.5. Perfil sociodemográfico y ocupacional de los inmigrantes

El balance de género en el conjunto de los inmigrantes encubre la diversidad de situaciones entre las corrientes migratorias. Por una parte, está la inmigración más antigua, procedente principalmente de países de ultramar, la cual registra todavía un notable predominio masculino, pese al envejecimiento que ha experimentado y a la mortalidad diferencial. Entre los originarios de Italia, España y Portugal, desde su llegada al país, el componente masculino prevaleció ampliamente, sin embargo, la relación de masculinidad viene disminuyendo, debido a una sobrevivencia mayor de las mujeres en poblaciones que se encuentran bastante envejecidas.

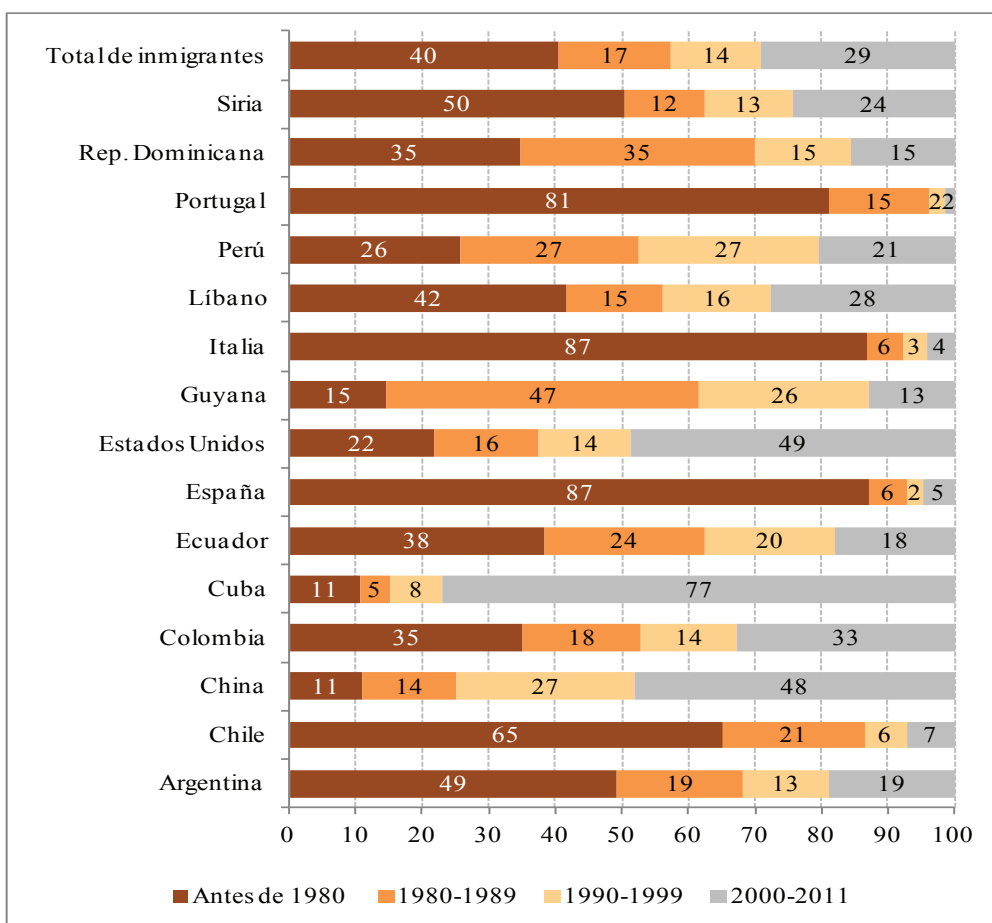
Los sirios y los libaneses son las corrientes que registran la más alta prevalencia de hombres e incluso con tendencia a crecer. La ampliación de la presencia de cubanos y chinos en el último tiempo se debió, en gran medida, a una mayor afluencia de hombres, particularmente entre los últimos.

Cuando se trata de migración a corta distancia es más frecuente la superioridad numérica del componente femenino, como es el caso de la migración colombiana, dominicana, guyanesa e incluso ecuatoriana. Entre los inmigrantes de Argentina, Chile y Perú, el desbalance de género es ampliamente favorable a los hombres, hecho que no se presentaba tan marcado en el momento de mayor afluencia de esta migración. El incremento de la relación de masculinidad probablemente está reflejando una mayor propensión a retornar entre las mujeres y, en el caso argentino, una migración reciente con predominio masculino (Gráfico 4).

El arribo de nuevos migrantes durante el último período inter-censal poco ha contenido el envejecimiento de la población inmigrante en su conjunto. Actualmente, uno de cada cuatro inmigrantes internacionales tiene 60 años y más, una relación que apenas 10 años antes se estimaba en 1 de cada 5. La población en edad plena de trabajar (20 a 59 años) representa hoy 65 por ciento, 8 puntos porcentuales menos que la participación reportada por el censo 2001. Los inmigrantes originarios de España e Italia son los más envejecidos: más del 70 por ciento de los nacionales de esos países son adultos mayores. Entre la inmigración portuguesa el nivel de envejecimiento es menor, aunque igualmente acentuado. La mitad de esta población ya tiene 60 años o más.

Gráfico 3

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior según año de llegada al país^{1/}. Censo 2011.



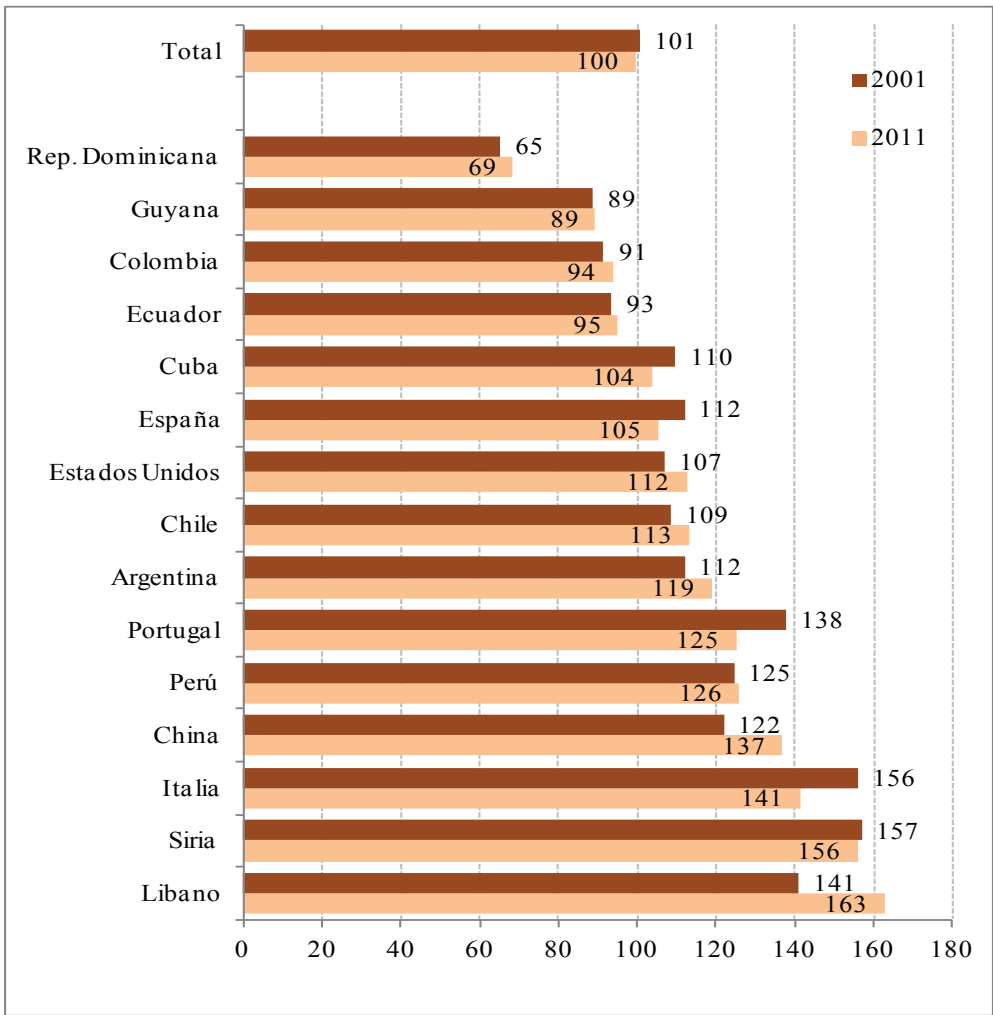
Fuentes: INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

Entre las corrientes migratorias de data más reciente, como la china y la cubana, más del 80 por ciento de su población tiene de 20 a 59 años. Las corrientes migratorias provenientes de los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y de República Dominicana muestran una concentración notable de población en edades activas, 72-76 por ciento. La inmigración argentina y la chilena, al igual que las corrientes libanesa y siria, también están envejecidas, aunque dista del nivel que ofrecen los originarios de países europeos (Gráfico 5).

Gráfico 4

Venezuela. Variación de la relación de masculinidad de la población nacida en el exterior^{1/}. Censos 2001 y 2011.



Fuentes: INE. XIII Censo de Población y Vivienda 2001, Tabulaciones básicas. INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011. INE. XIV Censo General de Población y Vivienda 2011.

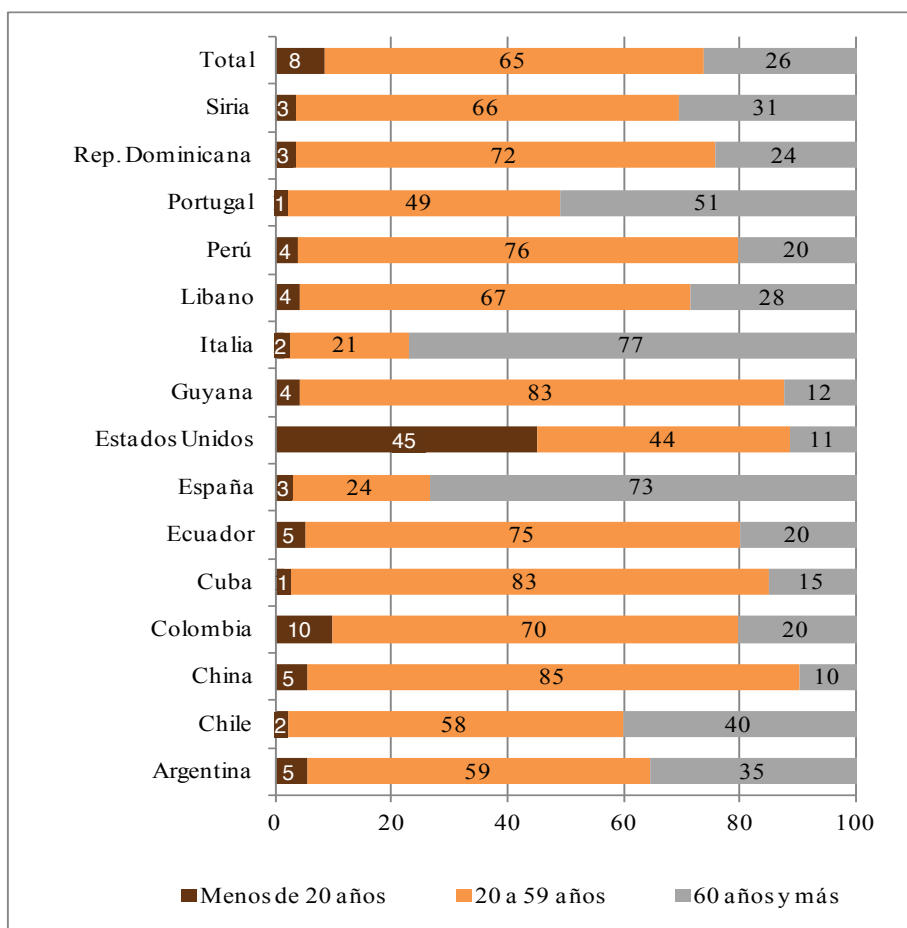
^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

Venezuela, de acuerdo con los censos de la ronda 2000, figura entre los países latinoamericanos donde el perfil educativo de los inmigrantes es más bajo, a juzgar por el restringido porcentaje de población nacida en el exterior que ha completado al menos la educación secundaria (CELADE/CEPAL, 2006). Ese valor promedio está

influenciado fuertemente por el número limitado de años de instrucción aprobados por parte de los inmigrantes colombianos residentes en el país. Tan sólo 1 de cada 4 colombianos o colombianas inmigrantes alcanzaban una escolaridad de 10 o más años de estudio. Incluso puede verificarse la disminución de su capital educativo debido, probablemente, al efecto combinado de la baja escolaridad de los colombianos ingresados en este período intercensal, por los desplazamientos provocados por el conflicto armado, y del retorno de colombianos con mayor escolaridad debido a la crisis que ya se cernía en Venezuela (Gráfico 6).

Gráfico 5

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por grandes grupos de edad^{1/}. Censo 2011.



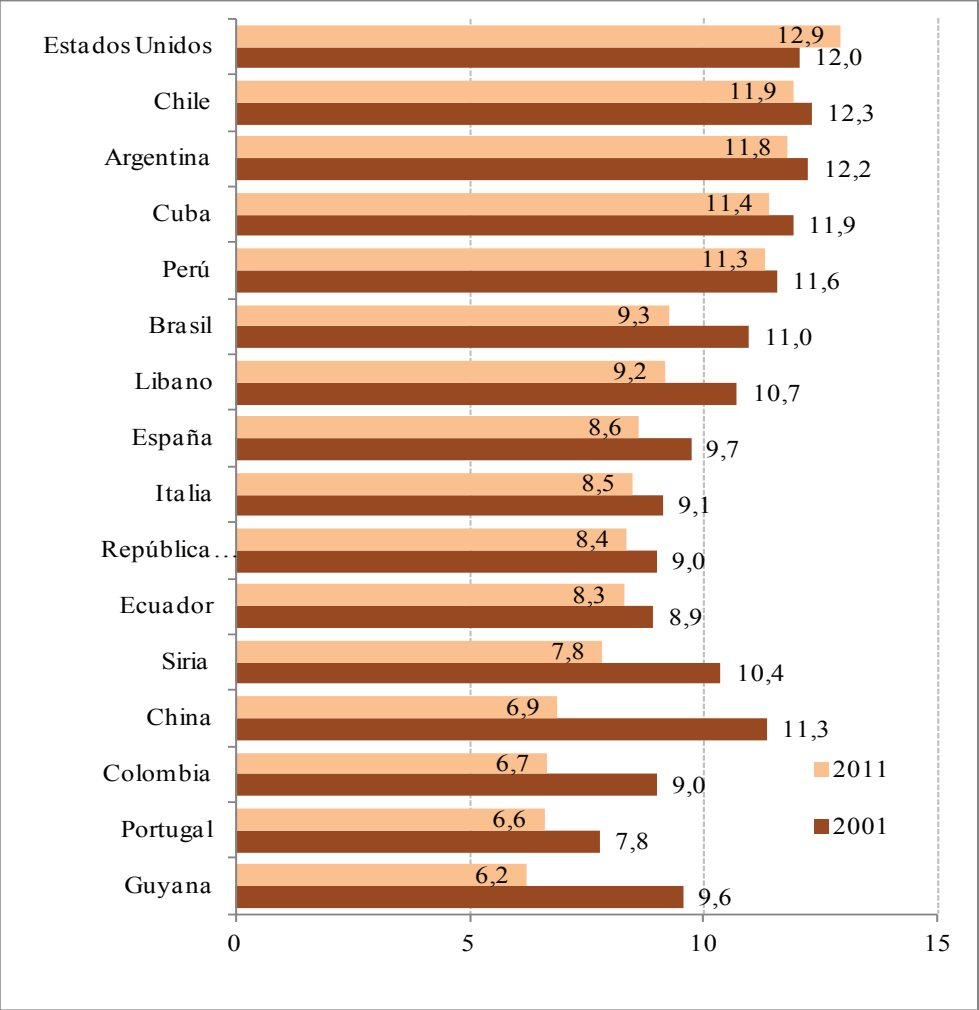
Fuente: INE. XIV Censo General de Población y Vivienda 2011.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

En general, puede notarse que en el período 2001-2011 disminuye el promedio de años de escolaridad en casi todas las corrientes migratorias que permanecen en el país, hecho que debe responder a la selectividad de la emigración de retorno. Quienes tienen menor capital educativo seguramente cuentan con menores recursos para financiar el regreso a su país de origen y con menores oportunidades para la reinserción laboral después de haber permanecido cierto tiempo alejados del propio país.

Gráfico 6

Venezuela. Años de escolaridad promedio de la población nacida en el exterior por país de origen^{1/}. Censos 2001 y 2011.



Fuente: INE. XIV Censo General de Población y Vivienda 2011.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

Se ha constatado, por otra parte, que Venezuela también está entre los países de América Latina que presentan los porcentajes más bajos de profesionales, técnicos y afines (PTA) dentro de la fuerza de trabajo inmigrante (13 por ciento). Como se ha mencionado anteriormente, la inmigración colombiana tiene un alto peso en ese resultado, ya que al discriminar según las principales corrientes migratorias se observa que la proporción de PTA es bastante alta entre los originarios de Estados Unidos (56 por ciento), Cuba (40 por ciento), Argentina (39 por ciento), Chile (36 por ciento), España (23 por ciento) y Perú (23 por ciento), mientras que no superan el 10 por ciento entre los colombianos, ecuatorianos, dominicanos, guyaneses, portugueses, chinos, sirios y libaneses (Gráfico 7).¹¹

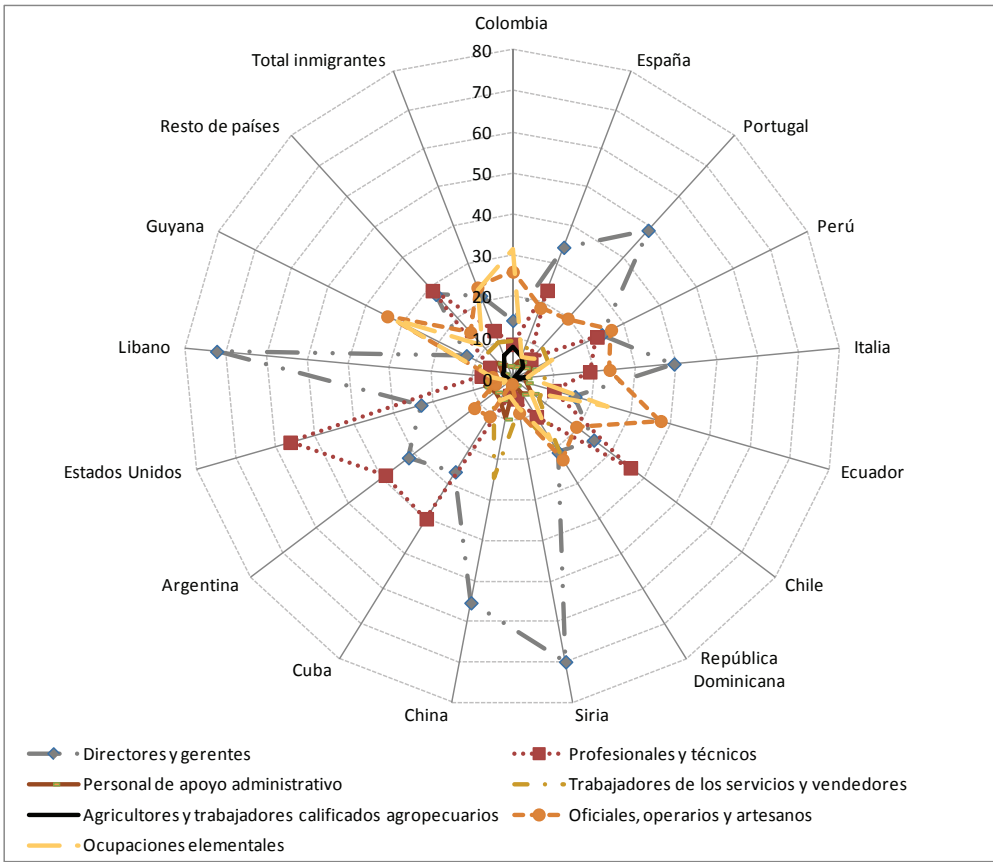
Una fracción importante de los inmigrantes activos aparecen ocupados como directores y gerentes (22 por ciento), pero nuevamente hay especificidades entre las diferentes corrientes migratorias. Entre las personas migrantes provenientes de Asia, dicho grupo ocupacional tiene una representación enorme, dada su alta dedicación a las actividades comerciales, en las que con mucha frecuencia son directivos o gerentes de sus propios establecimientos. De esta forma, entre los libaneses y los sirios alrededor del 70 por ciento de los inmigrantes activos se concentran en ese grupo ocupacional y el 55 por ciento en el caso de los chinos. Debe señalarse que la inmigración portuguesa tiene un perfil ocupacional similar al de estas corrientes asiáticas en cuanto a su inserción en la actividad comercial y una alta representación (49 por ciento) en ese grupo de directores y gerentes. Entre los españoles y los argentinos también hay una proporción notable de ocupados como directivos y gerentes, cerca de un tercio, sin embargo, en estos casos los trabajadores están más repartidos entre diferentes ramas de actividad y es menos frecuente que estén a cargo de sus propios establecimientos.

Una cuarta parte de la fuerza de trabajo inmigrante (23 por ciento) se concentra en las ocupaciones elementales, en las que la representación más alta la tienen los trabajadores colombianos, seguida por los ecuatorianos, dominicanos, guyaneses y peruanos. Una proporción equivalente (24 por ciento) se encuentra ocupada como operarios y artesanos, siendo los originarios de los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, quienes tienen una participación más notable en tales ocupaciones.

¹¹ A la fecha de este trabajo, todavía no está disponible la información del censo 2011 sobre características económicas, por consiguiente no fue posible la identificación de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo de la población inmigrante internacional durante el período intercensal 2001-2011.

Gráfico 7

Venezuela. Distribución porcentual de los inmigrantes activos por grupos de ocupación según países seleccionados^{1/}. Censo 2001.



Fuente: INE. XIII Censo General de Población y Vivienda 2001.

^{1/} Los 15 países con mayor población inmigrante en Venezuela.

En las actividades de comercio, restaurantes y hoteles, un tercio de la fuerza de trabajo inmigrante ha encontrado posibilidades de inserción, aunque en estas actividades han tenido una mayor cabida los trabajadores chinos (94 por ciento), sirios (82 por ciento), libaneses (77 por ciento) y portugueses (61 por ciento). Las actividades de servicios sociales y personales captan, por su parte, el 18 por ciento de la fuerza de trabajo inmigrante y un 14 por ciento se encuentra en el sector de la industria manufacturera.

En las actividades agrícolas, la participación de los inmigrantes también es mayor en comparación al conjunto de la población del país (12 por ciento) y ello obedece básicamente a la incorporación de los trabajadores colombianos. Casi 9 por ciento

de esta fuerza de trabajo proveniente del exterior se dedica a las actividades de la construcción, aunque entre los italianos, ecuatorianos y colombianos esa participación es más alta.

Igualmente, en el sector bancario y financiero sólo se inserta el 6 por ciento de los inmigrantes, sin embargo, esa proporción se coloca en el rango de 15 a 20 por ciento entre los originarios de Estados Unidos, Argentina, Chile y Cuba. Del mismo modo, destaca que, si bien menos del 1 por ciento de los inmigrantes se encuentran trabajando en el sector de la minería y de las actividades de extracción, esa representación asciende a 10 por ciento entre los nacidos en Estados Unidos y cerca de 4 por ciento entre argentinos y guyaneses.

Aproximadamente la mitad de los inmigrantes ocupados trabajan en condición de asalariados, un nivel inferior al que presentan los nacidos en el país, cuya cifra asciende a 66 por ciento. Por el contrario, entre los nacidos en el exterior, la proporción de patronos o empleadores es más elevada que entre los nacionales (14 por ciento versus 6 por ciento). Consideradas desde el país de origen, las cifras revelan que los índices de empleo asalariado más elevados, superiores al promedio de los inmigrantes, se verifican entre los originarios de Estados Unidos (73 por ciento), Cuba (61 por ciento), Chile (58 por ciento), Argentina (57 por ciento) y Perú (52 por ciento). Entre los inmigrantes procedentes de Líbano y Siria esos índices son más bien moderados y, contrariamente, hay una amplia concentración de activos en la categoría de patronos o empleadores. Esa frecuencia importante de inmigrantes que estarían creando fuentes de empleo se detecta entre los inmigrantes procedentes de los tres países del Asia y de Europa del Sur, luego resta una fracción importante de inmigrantes activos cuyas ocupaciones son autogeneradas (28 por ciento). A excepción de los chinos, entre las demás corrientes migratorias esa categoría de trabajadores por cuenta propia representa entre un quinto y un tercio del total de las personas activas. Por último, en la categoría de servicio doméstico se concentra un 8 por ciento de los inmigrantes, siendo los colombianos, dominicanos, ecuatorianos y guyaneses quienes están más representados.

Como se ha señalado anteriormente, el gobierno de Venezuela ha levantado un cerco informativo que dificulta el seguimiento de las dinámicas sociodemográficas. A los efectos del análisis del proceso migratorio, habría que esperar a disponer de un nuevo censo de población para determinar en qué medida se ha modificado el perfil la población originaria de otros países que todavía reside en Venezuela.

3. Emigración

Hasta comienzos de la década de 1980, la emigración de venezolanos era un fenómeno poco conocido. Según Guardia (2007) “...la emigración era un fenómeno que se presentaba de manera muy esporádica, pues los venezolanos consideraban que su nivel de vida futuro no estaba en riesgo” (Guardia, 2007:190). En otros momentos de crisis registrados en los años ochenta y noventa todavía se vislumbraban oportunidades, y no se tenía tanta incertidumbre sobre el nivel de vida futuro como ocurre en la actualidad, con un impacto inevitable sobre la movilidad de la población. Hubo pequeños flujos emigratorios relacionados con un diferimiento generacional del retorno (venezolanos descendientes de las corrientes migratorias ingresadas en los años cincuenta), pero también debe decirse que la población venezolana no ha escapado a la influencia de los procesos de globalización, que han estimulado la movilidad de los trabajadores, especialmente de quienes están altamente calificados.

Esa percepción ha cambiado en este contexto en el cual Venezuela está enfrentando la crisis económica, política y social más severa de toda su historia, convirtiéndose rápidamente en un país de emigración, como se verá seguidamente. En este tiempo, los riesgos de movilidad de la población venezolana se han intensificado y han transversalizado todo el espectro social, imponiéndose la necesidad de buscar opciones para garantizar la sobrevivencia cotidiana, y una de ellas es el desplazamiento a través de las fronteras (Freitez, 2017b). Estos desplazamientos podrían incluso tener la categoría de *migración forzada con derecho a protección*, si se aceptase la conceptualización sugerida por Castles, quien considera bajo esa denominación a las personas desplazadas por proyectos de desarrollo (Castles, 2003).¹² En el caso venezolano puede establecerse que el fracaso de un modelo de desarrollo nacional ha vulnerado la sobrevivencia de importantes sectores de la población, que deben desplazarse de sus comunidades en la búsqueda de alternativas para garantizar el sustento, de modo que desde el enfoque de los derechos humanos se podría sustentar

¹² Según S. Castles (2003), la migración forzada comprende movimientos de personas que han sido obligadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte, reconociendo al respecto las siguientes categorías: i) *refugiados*: personas que residen fuera de su país, y no pueden volver por temor de persecución (raza, religión, nacionalidad, opinión política); ii) *solicitantes de asilo*: personas que cruzan fronteras internacionales en busca de protección, pero cuyos méritos para obtener el status de refugiados aún no es decidido; iii) *trata de personas*: forma de migración forzada que se origina en el tráfico y contrabando de personas a través de fronteras internacionales; iv) *desplazados*: son personas que huyen por razones no reconocidas por el régimen internacional de refugiados (ejecución de proyectos como presas, aeropuertos, carreteras y vivienda urbana; desplazados ambientales y por desastres naturales o generados por el hombre).

el reclamo de estas personas (Freitez, 2016; 2019a).

Pero, ¿cuántos venezolanos van y vienen cruzando la frontera para satisfacer necesidades básicas, cuántos van y vienen luego de permanecer durante el tiempo permitido realizando algún trabajo que les aporte ingresos para traer de vuelta, cuántos han traspasado la frontera para permanecer en algún destino en situación regular o irregular?, ¿los tenemos identificados? La cuantificación de la población que se moviliza a través de la frontera de Venezuela y su caracterización no es tarea fácil, porque se confrontan muchas limitaciones en cuanto a las fuentes de información. En esta sección se tratará de presentar las informaciones que aportan las organizaciones que tradicionalmente elaboran estimaciones y/o recaban y sistematizan estadísticas sobre migración internacional provenientes de las fuentes oficiales de los países que constituyen los principales destinos de la emigración venezolana, y se tratará de pasar revista a la evolución de su dimensión y principales características socio-demográficas.¹³ Asimismo, se hará referencia a estudios en los que se ha efectuado algún esfuerzo de relevamiento de información que nos aproxime a conocer mejor algunas facetas de este proceso.

3.1. Tránsito de un país de inmigración a otro de emigración

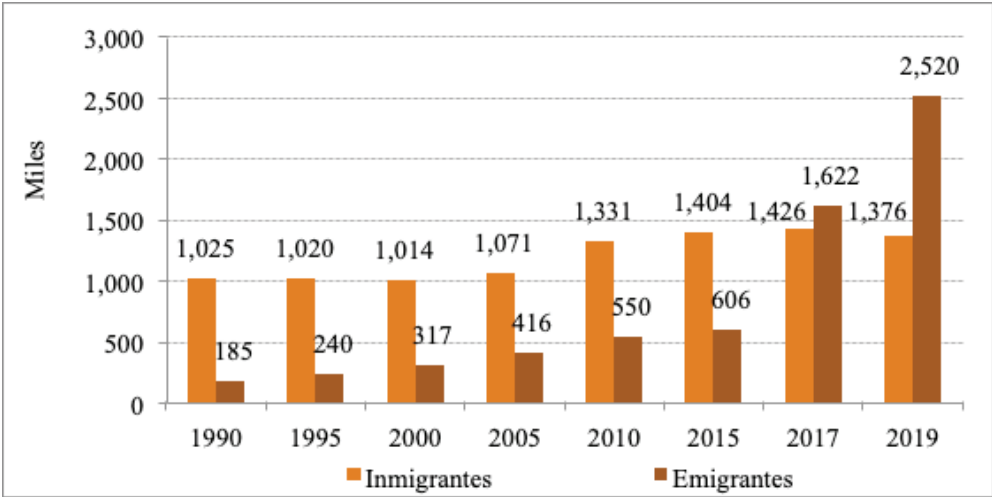
Los datos que aporta el *Programa Investigación de la Migración Internacional en las Américas* (IMILA), promovido por el CELADE/CEPAL sobre la población de venezolanos censados en países del continente, arrojan que en la ronda de censos de la década de 1980 se contabilizaron poco más de 45.000 emigrantes venezolanos, cifra que ha pasado a 207.000 en la ronda de 2000 (CEPAL, 2006b: 16).

Por su parte, las estimaciones de las Naciones Unidas (2015) dan cuenta de que el stock de venezolanos en el exterior se multiplicó 2,2 veces al variar de 185.000 a 416.000 en el período 1990-2005. Una decena de años después, según esta misma fuente, el stock de población originaria de Venezuela residiendo fuera de sus fronteras estaría en el orden de 606.000. En la primera década del siglo XXI, particularmente en el período 2005-2010, si bien ciertos indicadores económicos reportaron resultados favorables, el dilema respecto al futuro no se disipó. La falta de confianza y de seguridad siguió

¹³ Con la finalidad de disponer de información comparable en el tiempo y entre los países, Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han realizado esfuerzos importantes para que los países adopten recomendaciones que favorecen la homologación de las estadísticas sobre el stock y los flujos; pero quedan por fuera una variedad de movimientos migratorios de carácter circular, pendular o de otro tipo, que se han tornado más visibles en la medida que las relaciones de intercambio en un mundo cada vez más globalizado se intensifican (Santo Tomas, Summers y Clemens, 2009).

prevaleciendo en un sector considerable de la población y la tendencia emigratoria continuó al entrar nuevamente el país en una fase de recesión económica (Gráfico 8).

Gráfico 8
Venezuela. Volumen de inmigrantes y emigrantes. Años: 1990-2019.



Fuentes: 1990-2015: United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015.

2017: United Nations. *International Migrant Report 2017. Highlights.*

2019: United Nations. DESA. Population Division. *International Migrant Stock 2019* (database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

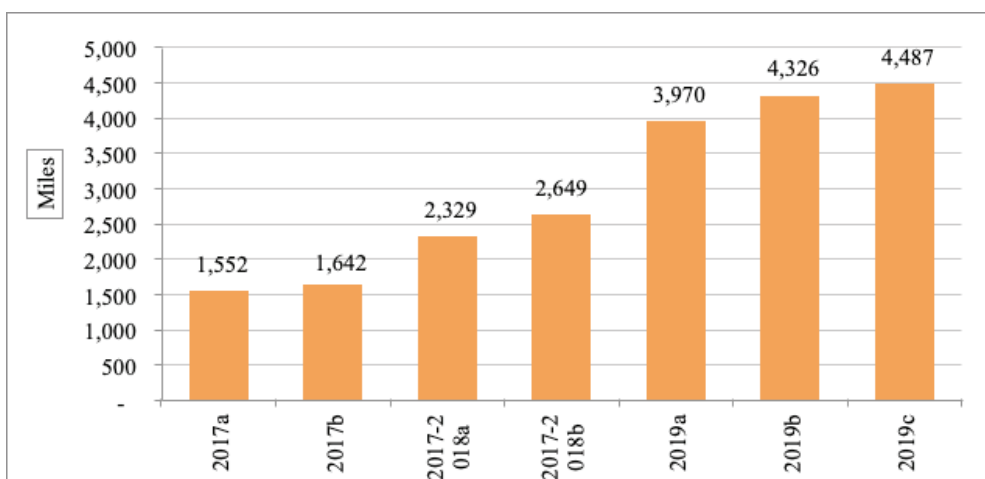
La crisis económica, social y política que ha vivido la sociedad venezolana, como se destacó anteriormente, entró en su fase más severa después del año 2015, cuando el gobierno nacional perdió la mayoría parlamentaria y se percibió amenazado en su ejercicio hegemónico del poder. En esa situación, se reactivó nuevamente la conflictividad política y social y se radicalizaron las medidas económicas orientadas a preservar el modelo productivo sostenido por más de tres lustros, no obstante sus implicaciones negativas reflejadas en una pérdida profunda en la calidad de vida de la población. Este contexto adverso ha forzado a que muchas personas hayan optado por migrar a otros países, ya no como una elección para buscar oportunidades de desarrollo personal y profesional que actualmente están negadas en Venezuela, sino como una alternativa para resolver los problemas de sobrevivencia que agobian la vida de los venezolanos. Se entiende entonces que, según las estimaciones de Naciones Unidas, en tan solo dos años (2015-2017) el volumen de venezolanos viviendo en el exterior se multiplicase por 4,2 veces, y que la cifra de emigrantes pasara a superar

ampliamente a la de inmigrantes (Gráfico 8).

Las estimaciones sobre el stock de migrantes internacionales elaboradas por la DESA de Naciones Unidas tienen dificultades para captar apropiadamente un proceso migratorio tan intenso y dinámico como el venezolano. Es por ello que, desde 2017, el Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones (OIM) realiza importantes esfuerzos dirigidos a: monitorear los desplazamientos de los migrantes venezolanos, acceder oportunamente a las estadísticas migratorias generadas en los principales países de destino, e incluso levantar Encuestas de Monitoreo de Flujos que apuntan a obtener información sobre las necesidades de la población en movimiento (OIM, 2018). En ese orden OIM ha difundido, casi trimestralmente, un boletín que ofrece estadísticas sobre las variaciones en el stock de venezolanos en los países receptores, aunque hay una gran discrepancia entre ambas fuentes. En el Gráfico 9 se presentan las cifras reportadas por OIM sobre las tendencias recientes en el stock de venezolanos en el mundo, observándose que en octubre 2019 se elevaba a casi 4,5 millones. Esa cifra enorme se alcanzó debido a que tan solo en el período 2017-2019 casi 3 millones de personas habrían dejado el país.

Gráfico 9

Venezuela. Tendencia reciente en el stock de emigrantes. Años: 2017-2019.



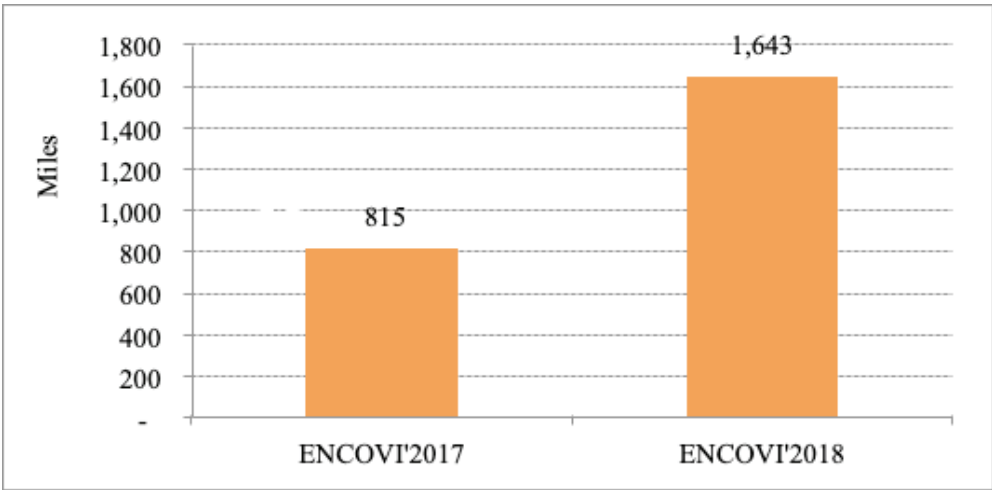
Fuente: OIM. Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela. Informes migratorios de fechas varias: Febrero 2018 (2017a); Abril 2018 (2017b); Julio 2018 (2017-2018a); Septiembre 2018 (2017-2018b); Mayo 2019 (2019a); Julio 2019 (2019b); Octubre 2019 (2019c) (<https://robuenosaires.iom.int/tendencias-y-datos-relevantes>).

En vista de la importancia que ha adquirido el fenómeno emigratorio, en la dos últimas ediciones de la ENCOVI se incluyó una sección destinada a identificar los hogares donde se hubiese reportado algún miembro emigrado al exterior durante los cinco años previos a la entrevista. Los resultados obtenidos en 2017 y 2018 han revelado que el volumen de emigrantes recientes a otros países varió de 815.000 a 1.643.000 (Gráfico 10).

Esta forma de cuantificar la población emigrada a través de la información reportada en los hogares tiene algunas limitaciones. Una de ellas consiste en la falta de respuesta cuando todo el hogar ha migrado. Por consiguiente, se entiende que el volumen de emigrantes recientes contabilizados a través de ENCOVI tiene algún grado de subestimación.

Gráfico 10

Venezuela. Distribución de personas que emigraron en el período 2017 y 2018.



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017, UCAB-USB-UCV).

3.2. Países de destino de los emigrantes

En el período reciente, la geografía de la emigración venezolana se modificó sustancialmente, en la medida que ésta se hizo masiva y su composición social se diversificó. Antes de que la afluencia migratoria desde Venezuela hubiera escalado a los niveles que se conocen hoy, Estados Unidos era el principal país receptor, secundado por España, Italia y Portugal. Estos tres países tienen en común que sus nacionales fueron acogidos durante la oleada migratoria de postguerra que recibió Venezuela. También fueron receptores de migrantes venezolanos Alemania, Gran Bretaña, Francia, Holanda y Suiza, aunque en menor cuantía. Ahora son los países

de América Latina, primordialmente, quienes acogen a este enorme flujo de personas que han dejado Venezuela huyendo de la situación de crisis.

3.2.1. Colombia se erige en el primer país receptor de emigrantes venezolanos

La emigración venezolana de baja intensidad, registrada durante los primeros tres lustros de este siglo, no fue capitalizada por Colombia (Cuadro 4), porque este país todavía enfrentaba serios problemas de seguridad relacionados con el conflicto bélico interno, hecho que, además, tenía incidencias sobre las oportunidades de desarrollo económico.

En la medida que el país vecino se encaminó en la construcción de un proceso de convivencia y paz y evidenció alguna mejora de sus indicadores macroeconómicos, muchas personas de todo el espectro social tienden a traspasar las fronteras de Venezuela para huir de la crisis, buscando en Colombia oportunidades para trabajar y atender las carencias de todo tipo.

Diversas fuentes han aportado evidencias de este proceso. El *Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario* (LaboUR), por ejemplo, analizó las características de las personas que habían migrado desde Venezuela en los últimos 6 años (2011-2016), con base a la *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (GEIH) realizada por el DANE en 2016, y reportó que de un total de 348.312 venezolanos contabilizados por esta fuente, cerca de 47 por ciento arribó a Colombia entre los años 2015 y 2016 cuando la situación de crisis en Venezuela se fue intensificando (Guataquí y colegas, 2017). Por su parte, la ENCOVI'2017 ha estimado en casi 239.000 el número de venezolanos que emigraron a Colombia en el período de 5 años previos a la fecha del estudio (2012-2017), y según esta fuente también se evidencia que la mayor afluencia se registró en los años más recientes. Cerca de 87 por ciento dejó el país entre 2016 y 2017.

Desde 2017 la autoridad migratoria colombiana ha debido hacer un seguimiento más ágil de la afluencia de personas que ingresan desde Venezuela. A tales efectos ha difundido varios informes donde diferencia claramente cuatro categorías de movimientos que denomina: regular, *pendular*, *de tránsito e irregular* (Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017; 2018; 2019). Luego de casi un año del cierre de la frontera, ambos gobiernos trabajaron en su reapertura implementando la *Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)* como una herramienta que permitiera identificar a las personas que habitualmente se movían en zona de frontera. Migración Colombia define así a la *migración pendular* como aquella que realiza con la TMF por los puestos de control habilitados y se caracteriza por la continua entrada y salida de viajeros a lo largo del día, incluso se registran varios movimientos migratorios de una sola persona durante el transcurso de la jornada.

Cuadro 4**Venezuela. Distribución de la población emigrante según principales países de destino. Años: 1990- 2019.**

Países de destino	Años							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2019
Estados Unidos	42.119	73.081	107.031	138.645	171.960	197.171	290.224	351.144
España	32.469	38.704	61.587	108.707	147.826	151.594	208.333	323.575
Italia	9.773	9.261	8.748	28.803	48.962	48.970	49.831	53.007
Portugal	14.959	18.220	22.222	23.744	21.323	23.404	24.603	24.584
Canadá	3.339	5.582	7.958	12.434	17.656	19.732	18.608	20.775
Colombia	33.123	35.162	37.200	37.137	43.511	46.614	600.000	1.447.171
Chile	2.349	3.148	4.044	3.279	2.514	4.134	119.051	371.163
Argentina	1.981	2.290	2.600	1.918	1.236	1.240	57.127	145.000
Ecuador	2.549	3.120	3.691	4.357	6.120	8.901	39.519	330.414
Panamá	487	715	989	4.592	8.415	9.883	36.365	94.596
Brasil	1.220	1.694	2.167	2.524	2.844	3.425	35.000	212.441
México	1.460	2.194	3.024	6.526	10.786	15.959	32.582	46.072
Perú	2.316	2.021	2.362	2.763	2.995	3.237	26.239	860.871
Rep. Dominicana, Haití, Aruba	17.889	20.765	23.639	18.380	12.979	14.014		
Alemania, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Suiza	8.731	11.844	15.066	23.321	30.137	33.138	84.627	206.047
Australia	606	915	1.170	1.600	3.360	4.895		
Resto	9.912	10.863	13.825	13.190	17.796	20.033		
Stock total	185.282	239.579	317.323	415.540	550.420	606.344	1.622.109	4.486.869

Rep. Dominicana,
Haití, Aruba, Alemania,
Francia, Gran Bretaña,
Holanda, Suiza,
Australia y Resto

Fuentes: 1990-2015: United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2015.

2017: United Nations (2017). *International Migrant Report 2017. Highlights*;

2019: OIM. *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela*.

Hasta su suspensión, en febrero de 2018, los sistemas de Migración Colombia tenían registrados a 1.624.915 ciudadanos venezolanos usuarios de la TMF (OIM-Organización Internacional para las Migraciones, 2018), principalmente de los Estados Táchira, Zulia, Carabobo, Lara y Barinas. El promedio de ingresos diarios de ciudadanos venezolanos a Colombia, empleando la TMF durante el 2017 fue de 37.000 registros; mientras que, de salida, el promedio fue cercano a los 35.000 registros diarios. Esas cifras dan cuenta de un incremento del flujo diario de entradas

y salidas reportado en el año 2016 de casi 36.000 y 34.000, respectivamente (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Los principales motivos de ingreso al país de ciudadanos venezolanos usuarios de la TMF durante el período 2017-2019 fueron: compra de víveres, visita familiar, turismo en zona de frontera, actividades no remuneradas, trabajadores agrícolas e industriales, compra de medicamentos y atención médica. El gobierno colombiano reanudó el uso de la TMF para el ingreso a través de los puestos de control en la zona de frontera y en octubre 2019 había registro de 4,3 millones de TMF aprobadas (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017; 2019).

Ese tipo de movimientos pendulares que se da en las zonas de frontera entre los dos países se ha diferenciado de lo que se entiende como migración regular, la cual se registra cuando se ingresa al país, en este caso Colombia, con pasaporte a través de un puesto de control migratorio, siguiendo lo previsto en la normativa migratoria vigente.¹⁴ La información sobre la movilidad entre Colombia y Venezuela reportada por la Dirección de Migración Colombia revela un volumen de entradas de venezolanos superior al de salidas desde el vecino país, de modo que el saldo migratorio ha sido de signo positivo en un orden de magnitud que entre 2012 y 2015 fluctuó entre 12.000 y 16.000 (Cuadro 5). Ese comportamiento se mantuvo incluso durante el año 2015, pese al cierre de la frontera decretado por el gobierno venezolano.

Durante el año 2016, esta cifra se elevó a 378.000 ingresos y, aunque disminuyeron las salidas, fue en el año 2017 cuando la crisis venezolana provocó una movilización inédita hacia Colombia, cuando se duplicó el volumen de entradas y salidas, y se verificó un incremento del 112 por ciento en el saldo migratorio. En 2018 persistió el flujo migratorio de venezolanos al país vecino por encima de 700.000 aunque el saldo mostró un ligero descenso. La información parcial en 2019 da cuenta de una caída considerable del movimiento migratorio de colombianos desde Venezuela. Respecto al flujo de venezolanos, se han encontrado solamente datos parciales que indican la entrada de más de 780.000 personas con pasaporte entre enero y agosto de 2019, según se ha difundido a través del *Reporte Situacional* elaborado por el *Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos* (GIFMM, 2019). No se reporta cuántos venezolanos han salido en forma regular durante dicho período.

¹⁴ La Dirección de Migración Colombia contaba en el año 2015 con cinco pasos habilitados para el control del tránsito entre los dos países, ubicados en: Paraguachón – La Guajira; Puente Internacional Simón Bolívar – Norte de Santander; Puente José Antonio Páez – Arauca; Puerto Carreño – Vichada y Puerto Inírida, en el departamento del Guainía.

Cuadro 5**Colombia. Entradas y salidas de colombianos y venezolanos procedentes de Venezuela. Años: 2012-2019.**

Años	Colombianos			Venezolanos		
	Entradas	Salidas	Saldos	Entradas	Salidas	Saldos
2012	400.009	475.007	-74.998	251.475	238.084	13.391
2013	560.748	606.851	-46.103	261.343	248.921	12.422
2014	497.958	522.562	-24.604	291.539	274.739	16.800
2015	374.462	371.521	2.941	329.478	314.666	14.812
2016	113.370	109.593	3.777	378.965	311.252	67.713
2017	179.652	174.332	5.320	796.012	652.586	143.426
2018	47.238	46.738	500	374.058	297.307	76.751
2019*	83.208	83.263	-55	240.309	241.598	-1.289

Fuentes: DANE. *Anuario de Movimientos Internacionales de Viajeros* 2015. Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores. *Radiografía de los venezolanos en Colombia*. Años: 2017, 2018 y 2019.

* Información incompleta. Sobre colombianos hasta noviembre 2019 (<https://migravenezuela.com/web/articulo/cuantos-venezolanos-hay-en-colombia/1158>) y sobre venezolanos hasta marzo (www.migracioncolombia.gov.co/).

Según Migración Colombia, se estimó en poco más de 153.000 los ciudadanos venezolanos que continuaban en el país vecino y estarían en situación irregular, por vencimiento de su permiso temporal de permanencia. Por tal motivo, en julio 2017 se aprobó, mediante la Resolución N° 5797/2017, la expedición de un *Permiso Especial de Permanencia* (PEP), el cual les regulariza la situación migratoria e incluso les permite trabajar en Colombia. Según informaciones disponibles en Migración Colombia, poco más de 68.000 venezolanos se beneficiaron del PEP. Pero según ha informado el Director de Migración Colombia, esa diferencia no puede atribuirse completamente a que las personas se están quedando en forma irregular, ya que pueden estar disfrutando de la prórroga de su permiso temporal de permanencia por noventa días adicionales (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). En febrero de 2018 se habilitó una segunda fase de implementación del PEP para los ciudadanos venezolanos que se encontraban en territorio colombiano y que hubieran ingresado antes del 2 de febrero por un Puesto de Control Migratorio oficial. Al cierre de 2019 en el *Reporte Situacional* del GIFMM se informa sobre la presencia de casi 642.000 venezolanos en Colombia en situación regular, de los cuales 89 por ciento eran beneficiarios del PEP (GIFMM, 2019).

Como se ha visto en el Cuadro 5, en el flujo migratorio entre Venezuela y Colombia participan tanto personas con pasaporte venezolano como ciudadanos colombianos, pero también una parte de ellos son portadores de doble nacionalidad. A tales efectos, en un estudio conjunto de la OIM y la Cancillería de Colombia se ha destacado que cerca de 40 por ciento de las personas que ingresan por la zona de frontera son portadores de doble nacionalidad, mientras que 30 por ciento son colombianos y otro 30 por ciento venezolanos (Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Manteniendo la nacionalidad como el criterio definitorio de la migración, la distribución indica que de esa población que ingresa a Colombia desde la frontera con Venezuela, siete de cada diez son ciudadanos colombianos y similar proporción corresponde a ciudadanos venezolanos.

Migración Colombia concibe la *migración de tránsito* como aquella que utiliza a Colombia como paso hacia terceros países, pero también admite que pueden entrar en esa categoría aquellos extranjeros que si bien no tienen la intención de radicarse en el país, permanecen por determinados periodos en él, para luego regresar a su lugar de origen o dirigirse a otros destinos. Al respecto, la autoridad migratoria colombiana ha informado a la opinión pública que hay una marcada tendencia de los migrantes venezolanos a utilizar Colombia como lugar de tránsito hacia terceros países. Más de 60 por ciento de los ciudadanos venezolanos que salieron de dicho país, lo hicieron con destino a: Ecuador, Perú, Chile, Estados Unidos, Panamá, México, España, Argentina, Brasil y Costa Rica (Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Esa situación es corroborada por los resultados presentados en el *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*, donde se reporta que, de la muestra de venezolanos encuestados que ingresaron a Colombia en forma regular y expresaron su intención de haber dejado Venezuela con un proyecto migratorio, solamente el 38 por ciento tenía previsto permanecer en el país vecino, los otros destinos de mayor preferencia eran Perú (37 por ciento), Ecuador (13 por ciento) y Chile (7 por ciento). Otros países seleccionados con una frecuencia bastante menor fueron Argentina, México, Estados Unidos, España y otros (5 por ciento) (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018).¹⁵

¹⁵ El *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*, ofrece los resultados de una investigación llevada adelante por Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018) basada en una encuesta realizada entre abril y mayo de 2018, cuya población objetivo comprendía a los venezolanos que cruzaron caminando el límite fronterizo entre San Antonio del Táchira (municipio Bolívar) o Ureña (municipio Pedro María Ureña) del estado Táchira (Venezuela) hacia el registro de del control migratorio en la oficina de Migración Colombia, ubicado en La Parada, municipio Villa del Rosario, Norte de Santander (Colombia) (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018).

En los últimos años los desplazamientos de los venezolanos por vías terrestres han adquirido mayor importancia, siendo el Corredor Andino el más dinámico. Este arranca en el Puente Simón Bolívar en la frontera colombo-venezolana y sigue hacia Ecuador a través del Puente Rumichaca, por donde ingresaron 228.000 venezolanos en 2017, 800.000 en 2018 y casi 400.000 hasta agosto de 2019. Asimismo, buena parte de ese contingente terminó ingresando a Perú a través del punto de control de Huaquillas-Tumbes, más de 155.000 en 2017 y 695.000 en 2018 (OIM, 2019).

3.2.2. Estados Unidos pierde preponderancia como destino principal

Desde los años ochenta Estados Unidos figuró como uno de los principales destinos de la emigración venezolana. Según IMILA, 33.000 venezolanos residían en ese país a la fecha del censo de 1980. Esa cifra ascendió a 42.000 en 1990 y, según el censo 2000, el número de los venezolanos empadronados en Estados Unidos se incrementó más de 2 veces, ubicándose en el orden de 107.000 (CEPAL, 2006b: 16). Esa tendencia creciente ha sido confirmada por la *American Community Survey* (ACS), según la cual, el volumen de la población nacida en Venezuela residente en los Estados Unidos se estima, en promedio, para el período 2005-2007,¹⁶ en el orden de 158.000 y para el 2012 en 194.000.¹⁷ Esta última cifra estaría indicando un incremento de casi 82 por ciento respecto de los 107.000 que reportó el censo 2000 en ese país.¹⁸ En el contexto latinoamericano, Venezuela figura, junto a Brasil y Honduras, entre los países con las mayores tasas de crecimiento del stock de emigrantes residentes en los Estados Unidos entre los años 2000 y 2005 (Medina y Posso, 2009).

La ACS ha continuado reportando el crecimiento de la corriente migratoria venezolana en los Estados Unidos durante los años 2013 a 2017, como puede

¹⁶ U.S. Census Bureau. Data Set: 2005-2007 American Community Survey 3-Year Estimates. United States S0201. Selected Population Profile in the United States. Country of Birth: Venezuela. <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml>.

¹⁷ U.S. Census Bureau, 2012 American Community Survey. Table: ACS_12_1YR_B05006.xls. <http://factfinder2.census.gov/>. Consultado el 16-06-2014.

¹⁸ La información proveniente del Banco Mundial coincide en revelar esa evolución creciente de la emigración venezolana a los Estados Unidos, al reportar para el año 2005 que 130 mil nacidos en Venezuela estaban residiendo en ese país, cifra que se elevó a casi 172 mil en el año 2010. Estas estimaciones son derivadas de la actualización de la base de datos creada en colaboración con la Universidad de Sussex que incorpora los datos más recientes de 71 países de destino según se especifica en the Migration and Remittances Factbook 2011. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDEC-PROSPECTS/0,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>. Consultado el 16-06-2014.

notarse en el Gráfico 11, donde se da cuenta de una variación anual de 9 por ciento en el período 2013-2014 y de 18 por ciento en el período 2014-2015, estimándose ya el stock de venezolanos en poco más de 255.000. Para el año 2016 la ACS llegó a captar la presencia de 290.000 venezolanos, cifra que significó una variación de 14 por ciento respecto al año 2015. El menor crecimiento de los emigrantes venezolanos llegados a ese país, probablemente se debe al endurecimiento de sus regulaciones migratorias y, por otro lado, a la apertura de otros destinos en la región latinoamericana. En 2017 escaló aun más la presencia de venezolanos en Estados Unidos elevándose a poco más de 351.000.

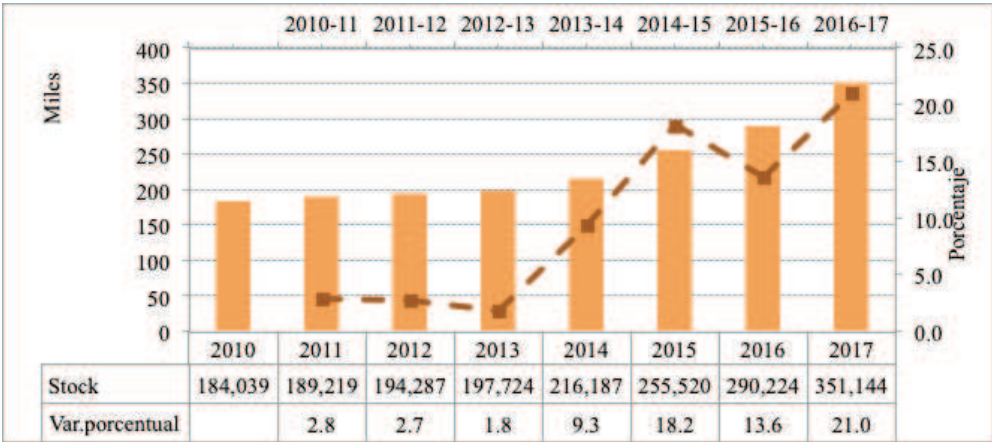
Vale destacar que la ACS reportó un incremento entre 2014 y 2016 de 74.000 venezolanos residiendo en Estados Unidos, mientras que la ENCOVI'2017, por su parte, ha informado que 77.000 venezolanos habían emigrado a dicho país en los 5 años previos a la entrevista, fundamentalmente durante 2016 y 2017. Se observa cierta coincidencia entre ambas fuentes.

Los registros administrativos dan cuenta de que entre 1989 y 2017 cerca de 186.000 venezolanos obtuvieron permiso para residir en forma permanente en los Estados Unidos, pero solamente el 70 por ciento de esas admisiones se produjeron entre 2005 y 2017.

De lo anterior se deduce que, durante los últimos doce años, en promedio, han sido admitidos anualmente como inmigrantes cerca de 9.800 venezolanos, cifra que contrasta con el promedio de 2.800 venezolanos que anualmente alcanzaban ese status entre 1989 y 1998 y aun con la media de 4.600 registrada en el período 1999-2004. Una tendencia similar se verifica con relación a la obtención de la nacionalidad de Estados Unidos por parte de ciudadanos nacidos en Venezuela. Se ha registrado que entre 1991 y 2017 fue otorgada la nacionalidad norteamericana a más de 100 mil venezolanos, de los cuales casi 72.000 la obtuvieron en el lapso 2005-2017 a un promedio de cerca de 6.000 por año (Gráfico 12).

Gráfico 11

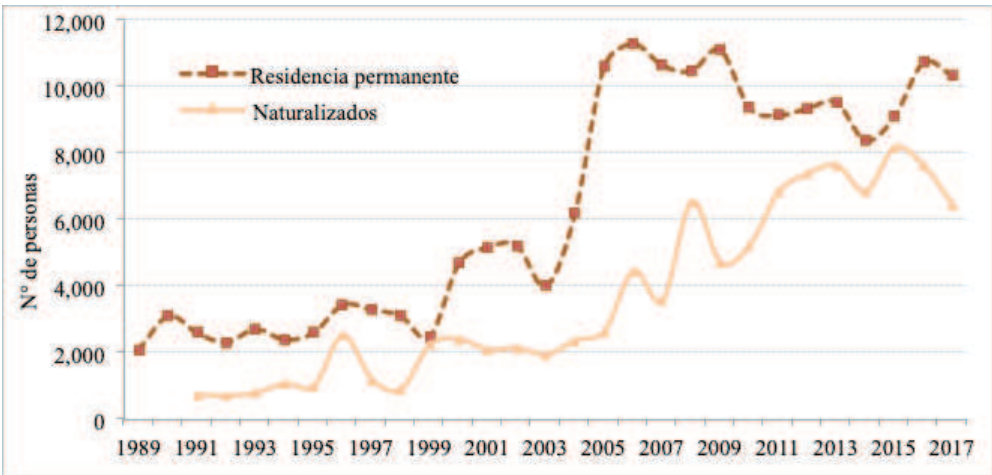
Venezuela. Stock de emigrantes venezolanos en Estados Unidos. Años: 2010-2017.



Fuente: U.S. Census Bureau, American Community Survey. Estimaciones anuales 2010-2017.

Gráfico 12

Venezolanos en Estados Unidos que obtuvieron residencia permanente y número de naturalizados. Años: 1989-2017.



Fuente: Yearbook of Immigration Statistics. Department Homeland Security. Disponible en: [http://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016/table 10.shtml](http://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016/table%2010.shtml)

3.2.3. España primer destino de la emigración venezolana en Europa

Hasta el año 2015 España había sido el segundo destino de mayor preferencia de la emigración venezolana, después de Estados Unidos, hecho que, sabemos, se debía a ciertas facilidades ligadas a las afinidades culturales y a los nexos establecidos a través de los antecedentes de la inmigración española en Venezuela. Como se ha destacado anteriormente, con posterioridad a esa fecha, cuando la afluencia migratoria venezolana se hizo masiva, los países latinoamericanos se erigieron en los principales receptores.

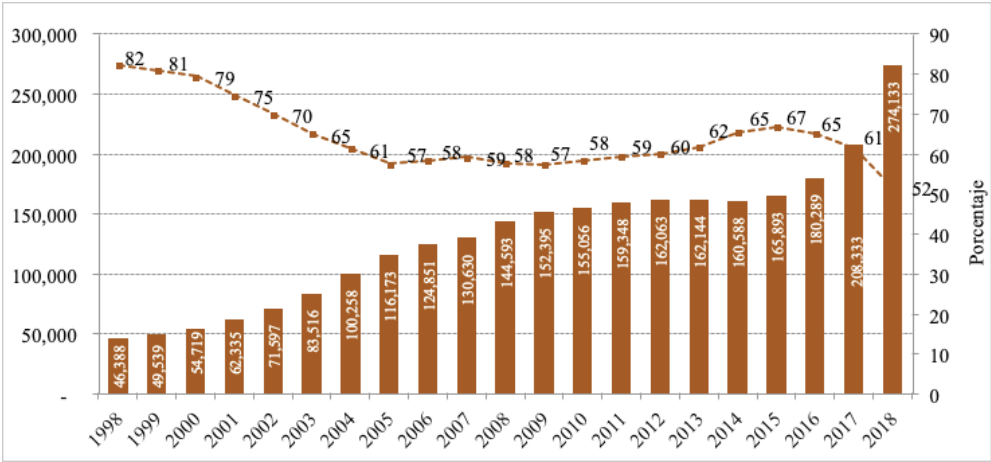
Según el censo español de 1991 fueron empadronados 42.000 nacidos en Venezuela que residían en ese país. Esa cifra se elevó a 67.000 de acuerdo con los resultados del censo 2001 (CEPAL, 2006a:131). Estos resultados de los empadronamientos censales reportan volúmenes más elevados del stock de venezolanos en España que las estimaciones elaboradas por la División de Población de Naciones Unidas, como se puede ver en el Cuadro 4.

Este incremento de la migración venezolana hacia España, aún en los años en que este país enfrentó una severa crisis económica y altos índices de desempleo (Panadés, 2011:63), también se verifica a partir del padrón municipal de habitantes. La fuente da cuenta del crecimiento notable de la presencia venezolana en España, como se ilustra en el Gráfico 13. Durante el período 2000-2005 el stock de venezolanos prácticamente se duplicó y casi se volvió a multiplicar por dos entre 2005 y 2017. En ese lapso destaca el crecimiento que se produjo hasta el año 2009; luego hay cierto estancamiento hasta el 2014, probablemente porque la crisis económica en el país ibérico restringió las oportunidades para el establecimiento de nuevos contingentes de migrantes. Pero la intensificación de la crisis venezolana después de 2015 vuelve a constituir un potente incentivo para considerar a España como una opción migratoria, particularmente durante el éxodo de 2018 cuando escala a 274.000 la cifra de nativos de Venezuela que decidieron fijar residencia en dicho país.

La inmigración venezolana en España se asocia ampliamente al reconocimiento de la ciudadanía española. Poco más del 70 por ciento de los originarios de Venezuela contados en el censo 2001 estaban nacionalizados (Martínez, 2003), una proporción bastante más alta que la registrada por otros países latinoamericanos. Según las estadísticas del INE de España, compiladas por Panadés, la media de los migrantes latinoamericanos con nacionalidad española es de 29 por ciento, mientras la cifra se eleva a 49 por ciento si se consideran los ciudadanos cubanos y a 39 por ciento si se consideran los argentinos (Panadés, 2011: 61).

Gráfico 13

Stock de población nacida en Venezuela residiendo en España y porcentaje de venezolanos con nacionalidad española. Años: 1998-2018.



Fuente: Elaboración propia con base al Padrón Municipal. Instituto Nacional de Estadística.

www.ine.es. | <http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>

A partir de 2003 entró en vigor la normativa que facilitaba el proceso de reconocimiento de la nacionalidad española a los descendientes de antiguos migrantes españoles en Latinoamérica (Domingo, 2004), de modo que ese flujo de venezolanos a España probablemente se ha reforzado con esas medidas que pueden haber estimulado a algunas personas a recuperar la ciudadanía de origen de sus antepasados inmigrantes. En ese sentido, se habla de una modalidad de retorno diferido generacionalmente (CEPAL, 2006a:130). En el curso de la década 2000 disminuyó esa preeminencia de originarios de Venezuela que no portaban pasaporte español, debido a la afluencia de personas sin antecedentes familiares migratorios con España. No obstante, entre los años 2010 y 2015, donde la variación anual del stock fue discreta, vuelve a remontar el porcentaje de venezolanos con pasaporte español, probablemente debido a que cierta cantidad de venezolanos ya cumplen los requisitos establecidos para la adopción de la ciudadanía española. Una señal del arraigo que se va estableciendo al transcurrir tanto tiempo sin perspectivas de retorno al país de origen. Sobre este aspecto queda destacar que en la escalada migratoria venezolana de 2018 fue muy notable la participación de ciudadanos que no portaban el pasaporte español (Gráfico 13).

3.2.4. Los países latinoamericanos acogen a la emigración venezolana más reciente

Las estimaciones de Naciones Unidas hasta el 2015 daban cuenta de que el 21 por ciento del stock de nacidos en Venezuela residiendo en el exterior se repartía entre Portugal, Italia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Suiza, Canadá y Australia. En cuanto a Italia y Portugal, las razones de la presencia venezolana pueden ser las mismas expuestas anteriormente con relación a España. A comienzos de la década de 2000, después de los originarios de Brasil, los venezolanos constituían la segunda la corriente latinoamericana más numerosa que habitaba en el país lusitano (CEPAL. 2006a: 149). En el año 2017 se ha estimado que cerca de 25.000 originarios de Venezuela residían en Portugal y casi 50.000 en Italia (Cuadro 4). Canadá es otro de los países que ha acogido a los emigrantes venezolanos, cuya cifra se duplicó en el período 2000-2010, y la estimación más reciente reporta que casi 19.000 venezolanos se han establecido en dicho país. Una representación menos numerosa, pero que tuvo una evolución creciente hasta década 2000, se ha verificado en Gran Bretaña, Alemania, Francia, Holanda y Suiza donde, en conjunto, residen más de 33.000 venezolanos. Si bien Australia es un país con el cual no hay proximidad geográfica ni afinidad cultural, comenzó a figurar como otro de los destinos al registrarse que durante el período 2005-2015 se triplicó el stock de venezolanos en ese país.

Pero el flujo migratorio más reciente desde Venezuela ha sido acogido fundamentalmente por países de la región latinoamericana. Después de Colombia, y de forma igualmente súbita, Perú se erigió en el segundo país receptor de los migrantes venezolanos. Las cifras proporcionadas en el Cuadro 4 son reveladoras del crecimiento que registró la corriente migratoria venezolana en ese país, al observarse que en 2015 escasamente se superaba la cifra de 3.200 y en 2017 ya se contabilizaban poco más de 26 mil, pero solamente dos años después se calcula por encima de 860.000 la presencia de venezolanos en territorio peruano (Cuadro 4). De acuerdo con el monitoreo que realizan OIM y ACNUR se reportó que solamente en 2017 ingresaron a Perú más de 155.000 a través del control Huaquillas-Tumbes en la frontera con Ecuador y en 2018 ese flujo creció a 695.000. Resultados de las encuestas aplicadas en dicho puesto fronterizo revelaron que la mayoría de los venezolanos que ingresaron (77 por ciento) deseaban establecerse en Perú y una fracción menor declaró querer llegar a Chile (23 por ciento) (OIM, julio 2019).

Las autoridades peruanas reaccionaron frente a este fenómeno inédito aprobando, en enero 2017, un decreto para el otorgamiento del *Permiso Temporal de Permanencia* (PTP) para las personas de nacionalidad venezolana que habían ingresado al país antes de febrero de ese año (OIM, febrero 2018), posteriormente ese plazo se extendió al 31

de diciembre de 2018, pero luego se cambió de nuevo recortándolo al 31 de octubre (OIM, julio 2019). A inicios de julio de 2019 se habían otorgado cerca de 382.000 PTP y cerca de 20.000 estaban en proceso de tramitación. Adicionalmente se reportó que alrededor de 43.000 venezolanos contaban con la *Calidad Migratoria Especial*, categoría que se obtiene al caducar el PTP y más de 12.000 con otra calidad migratoria (OIM, 2019a). A partir de mediados de junio del mismo año el gobierno peruano aplicó un visado humanitario como requisito de ingreso a los ciudadanos venezolanos, medida que provocó un descenso pronunciado de las entradas a Perú a través del puesto fronterizo de Huaquillas-Tumbes (OIM, 2019a).

Chile figura como el tercer principal receptor de los migrantes venezolanos, con una evolución súbita como se ha descrito para el caso peruano, pero alcanzando una intensidad menor, al calcularse en 2019 que en ese país se han establecido unos 371.000 ciudadanos originarios de Venezuela, cuando el stock reportado en 2015 apenas se limitaba a poco más de 4.000 (Cuadro 4). Durante el período 2015-2017 el gobierno chileno otorgó más de 120.000 permisos de residencia entre permanencias definitivas y visas temporales, y entre 2016 y 2017 recibió más de 108.000 solicitudes de visa por primera vez con entrada como turista (OIM, 2018a). Ante esa presión migratoria, desde el 24 de junio de este año el gobierno de Chile estableció como requisito de ingreso “un visto consular de turismo” por un tiempo máximo de 90 días. Con esa medida consiguió igualmente mermar los ingresos vía terrestre por los puestos de control, no obstante resta saber los efectos de este tipo de medida sobre las entradas irregulares, por los llamados “camino verdes”.

Asimismo, Ecuador ha sido otro de los países de la región impactado por la crisis migratoria venezolana registrando un crecimiento también drástico durante apenas un lustro habiéndose multiplicado 37 veces el volumen ciudadanos venezolanos (Cuadro 4). El ingreso y la permanencia de los venezolanos en Ecuador estuvo regulada, en primer lugar, por el *Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela* (2011) el cual posibilitaba la obtención de permiso de residencia temporal demostrando solvencia económica, y mediante la Visa UNASUR (2017) que daba derecho a los nacionales del bloque al acceso a una residencia temporal de 2 años (OIM, 2018). En 2018 fueron otorgadas poco más de 43.000 visas a ciudadanos venezolanos y durante el primer semestre de 2019 se habían otorgado casi 14.000. En julio el gobierno de Ecuador aplicó una amnistía a los venezolanos ingresados regularmente antes del 25 de julio o a aquellos que hubieran excedido su tiempo para esa fecha (OIM, 2019b).

En el caso de Brasil, vale destacar que, tradicionalmente, la movilidad a través de la frontera con Venezuela no tuvo mayor intensidad y de ningún modo comparable con los niveles de actividad desarrollados en la frontera colombo-venezolana. No obstante, esa

dinámica ha cambiado desde 2015 a la fecha, observándose que el stock de venezolanos varió de 3.000 a 212.000 tan solo en un quinquenio (Cuadro 4). La creciente entrada de venezolanos Brasil ha ocurrido fundamentalmente a través del estado de Roraima, en cuyas ciudades principales se ha hecho fuertemente visible la presencia de migrantes, especialmente población de la etnia warao (OIM, 2018a; Simoes, Cavalcanti y de Oliveira, 2018).

La OIM refiere en sus reportes que el *Consejo Nacional de Inmigración de Brasil* aprobó una *Resolución Normativa CNIg N° 126*, con fecha 2 de marzo de 2017,¹⁹ mediante la cual se otorgaron 8.470 permisos de residencia temporaria entre marzo y diciembre de 2017, de los cuales 4.220 iniciaron la solicitud en el Estado de Roraima. Al término de agosto 2019 se habían registrado 97.200 residencias activas de ciudadanos venezolanos (OIM, 2019b). Asimismo, vale destacar que el Gobierno de Brasil creó un Grupo de Trabajo de Crisis conformado por OIM, ACNUR, UNFPA y otras agencias de Naciones Unidas con la finalidad de proveer asistencia técnica. Adicionalmente, desarrollan actividades (capacitación, gestión de albergues, regularización, etc.) en forma coordinada con ACNUR, UNFPA, Policía Federal, y organizaciones de la sociedad civil.

Otros países que han vivido esta notable afluencia de migrantes venezolanos son Argentina y Panamá, aunque sin alcanzar la escala de los países antes mencionados, incluso puede añadirse México, no obstante que este caso la presencia de venezolanos es de una magnitud todavía menor (Cuadro 4).

Esta enorme movilización de ciudadanos venezolanos, quienes se han visto forzados a dejar el país porque estaba en riesgo su sobrevivencia y la de sus familias, ha provocado una crisis migratoria inédita en la región latinoamericana, donde la mayor parte de los países identificados y otros aún no mencionados como la República Dominicana, Trinidad y Tobago y las Antillas Neerlandesas en el Caribe, o Costa Rica en Centroamérica, o Uruguay, Paraguay y Bolivia, en Suramérica, han acusado los efectos positivos y negativos de este fenómeno, como se desprende de algunos datos sobre el perfil de los migrantes venezolanos, que se consideran en la sección siguiente.

¹⁹ De acuerdo con la Resolución Normativa N° 126, se concede residencia temporaria por 2 años a extranjeros de países fronterizos para los cuales aún no está en vigor el *Acuerdo de Residencia MERCOSUR*, por tanto, los nacionales de Venezuela pueden aplicar a este permiso. A fines de julio de 2017, mediante una acción judicial, se exceptuó del pago de la tasa migratoria a las personas con recursos insuficientes (OIM, 2018:5). Esa resolución No.126 fue reemplazada por la Portaria Interministerial N°9 de marzo 2018, la cual “posibilita la obtención de residencia temporal por 2 años a ciudadanos de países limítrofes que no sean parte del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, con posibilidad de conversión en residencia permanente y exención de tasa para los que no puedan pagarlas” (OIM, 2019a).

3.3. Perfil socio-demográfico de los emigrantes

3.3.1. Cambios en el balance de género

La composición de la migración venezolana en el mundo se ha caracterizado por la preeminencia del componente femenino, como bien se constata a partir de las estadísticas migratorias reportadas por Naciones Unidas, las cuales revelan que entre 1990 y 2015, en promedio, 56 por ciento de los migrantes eran mujeres, fracción que supone una relación de masculinidad de casi 80 hombres por cada 100 mujeres (Gráfico 14). En ello coinciden los resultados reportados por IMILA, con base en la ronda de censos 2000, al refrendar que la presencia de nativos de Venezuela que residían en países de América Latina estaba claramente dominada por las mujeres: en promedio, por cada 100 mujeres se contaban 89 hombres. Ese desbalance de género era claramente superior al que reflejaron los censos de 1990 (CEPAL, 2006a: 340, 344).

En ese entonces se fue verificando que, en comparación con sus pares masculinos, las venezolanas con un capital educativo más elevado con mayor frecuencia buscaban en otros países las oportunidades de desarrollo personal y profesional que comenzaban a verse restringidas en sus lugares de origen. Debe destacarse que, desde hace algún tiempo, en Venezuela las inequidades de género en educación han devenido desfavorables a los hombres, observándose una matrícula universitaria con mayor presencia de mujeres, quienes consiguen además tasas de conclusión más elevadas en ese nivel.

Esa mayor presencia de mujeres ha sido reportada por la *American Community Survey (ACS)* respecto a la presencia de originarios de Venezuela en Estados Unidos y según el *Padrón Municipal de Habitantes* en España (Freitez, 2011). La tendencia a una mayor feminización de la emigración desde Venezuela a Estados Unidos y Europa fue igualmente confirmada en el Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre la Migración Internacional en las Américas (SICREMI) (OEA, 2012).

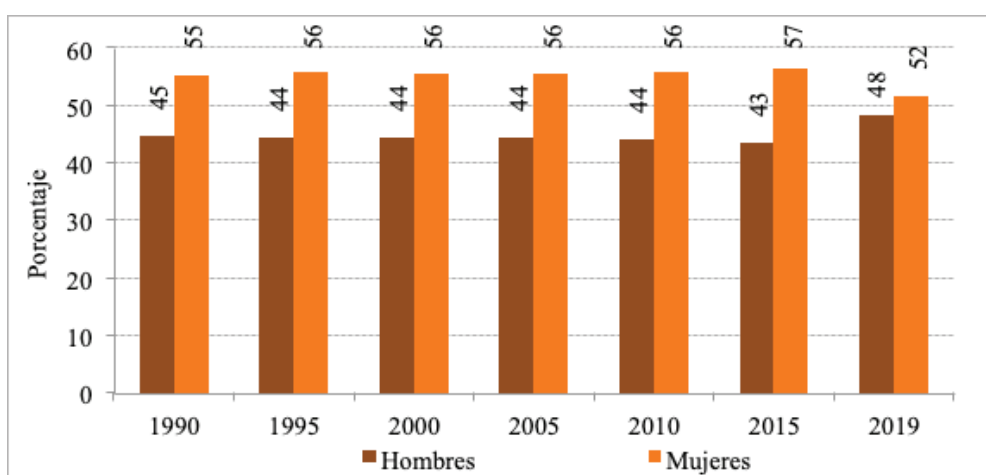
El stock de nacidos en Venezuela, empadronados en Estados Unidos en el año 2000, daba cuenta de un predominio del componente femenino, a juzgar por una relación de masculinidad de 92 por cada 100 mujeres.²⁰ Información más reciente, proveniente de la ACS 2007-2009, reveló la continuidad de esa tendencia al estimar que residen en

²⁰ U.S. Census Bureau, Census 2000 Special Tabulations (STP-159). Table FBP-1. Profile of Selected Demographic and Social Characteristics: 2000. People Born in Venezuela1. <http://factfinder.census.gov>

dicho país 89 venezolanos por cada 100 venezolanas.²¹ Asimismo, las estadísticas del *Padrón Municipal de Habitantes* de España dan a conocer sistemáticamente, desde 1998 a 2018, una amplia prevalencia del componente femenino entre los originarios de Venezuela residentes en ese país, expresada por una relación de masculinidad que ha variado de 89 a 85 por cada 100 en el período señalado.²²

Gráfico 14

Venezuela. Distribución porcentual del stock de migrantes venezolanos según género. Años seleccionados: 1990-2019.



Fuente: Elaboración propia con base a datos provenientes de UN-DESA. *International Migrant Report 2015* (ST/ESA/SER.A/404); UN-DESA. Population Division (2019). *International Migrant Stock 2019* (database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).

No obstante, algunas evidencias más recientes están revelando que la emigración venezolana generada en los últimos años está cambiando su composición hacia un predominio del componente masculino. Es posible que la profundización de la crisis económica que enfrenta Venezuela esté llevando a que un mayor número de hombres tomen la decisión de salir del país en búsqueda de alguna oportunidad que permita generar ingresos para ayudar a las deprimidas economías familiares, como bien ha quedado reflejado en el incremento de la relación de masculinidad entre los

²¹ U.S. Census Bureau. Data Set: 2007-2009 American Community Survey 3-Year Estimates. S0201: Selected Population Profile in the United States. Country of Birth: Venezuela.
http://factfinder.census.gov/servlet/IPCharIterationServlet?_lang=en&_ts=316688333269

²² Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es (consultado el 11-06-2014).

emigrantes recientes de 103 a 109 hombres por cada 100 mujeres, reportado por la ENCOVI 2017 y 2018.

El estudio de Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe (2018) arrojó, de igual modo, una relación de masculinidad todavía más elevada, en el orden de 127 hombres por cada 100 mujeres. La información ofrecida en los boletines de la OIM, basada en las estadísticas sobre las visas otorgadas en los principales países receptores y en resultados de la *Matriz de Seguimiento de Desplazamiento* (DTM por sus siglas en inglés), también permite corroborar el predominio del componente masculino en esta fase reciente del proceso migratorio venezolano (OIM, 2018a; 2019a; 2019b).

En el futuro próximo faltará verificar si esa preeminencia de hombres se irá balanceando debido a procesos de reagrupación familiar que estarían significando mayor estabilidad de la emigración venezolana en los diferentes destinos.

3.3.2. Emigración predominantemente joven

En cuanto a la composición por edad, según señala el informe del SICREMI 2015, la emigración venezolana está ampliamente concentrada en las edades adultas jóvenes, de 25 a 44 años (54 por ciento). La ENCOVI'2017 ha revelado que se encuentra en dicho tramo etario el 59 por ciento de los emigrantes recientes reportados por sus hogares de origen y 61 por ciento según la ENCOVI'2018.

La agudización de la crisis económica en Venezuela después de 2017 podría estar impulsando a personas aún más jóvenes a traspasar las fronteras en la búsqueda de oportunidades para resolver necesidades básicas y ayudar a su grupo familiar. En efecto, la ENCOVI'2018 da cuenta de que 27 por ciento de los emigrantes recientes tenían de 15 a 24 años. Asimismo, en el estudio de Bermúdez y colegas (2018) se encontró que 74 por ciento de las personas migrantes encuestadas tenían entre 20 y 39 años (Bermúdez, Mazuera, Albornoz y Morffe, 2018). Por su parte, el reporte del OBMigra citado por OIM (2018) da cuenta de que el flujo de ciudadanos venezolanos a Brasil está conformado por una población mayoritariamente joven, el 72 por ciento tiene entre 20 y 39 años (OIM, 2018:5).

3.3.3. Variaciones en el perfil educativo y ocupacional

Desde que comenzaron a darse señales de un flujo de venezolanos migrando al exterior, había llamado la atención su calificación. La bonanza económica de la década de 1970 fue aprovechada por Venezuela para atraer inmigración calificada, pero al mismo tiempo se hicieron inversiones en la formación de profesionales y técnicos venezolanos. Sin embargo, en pocos años se creó un excedente de estos profesionales

especializados, a causa del surgimiento de la crisis que paralizó muchos proyectos de inversión pública y contrajo considerablemente el mercado laboral. De esta forma, en la década de 1980 parte de esa fuerza de trabajo no encontró oportunidades de desarrollo profesional acordes con los niveles de formación alcanzados y optó por emigrar a otro país.

Según Malavé (1991) el mayor flujo de esos venezolanos profesionales calificados se dirigió a los Estados Unidos, ya que muchos de ellos cursaron estudios en dicho país, beneficiados por programas de becas, como el Gran Mariscal de Ayacucho (Malavé, 1991). A tales efectos, los resultados del censo 2000 de los Estados Unidos revelaron que 43 por ciento de los venezolanos allí empadronados habían completado la educación universitaria o más,²³ ocupando así Venezuela la primera posición entre los inmigrantes de países latinoamericanos y caribeños y superando ampliamente la proporción de nacionales estadounidenses que habían culminado ese nivel educativo (24,5 por ciento) (CEPAL, 2006a: 117). Dicha fuente también reveló que el 63 por ciento de la población de 16 años y más estaba dentro de la fuerza de trabajo y, de esa población, el 41 por ciento se desempeñaba como profesionales y gerentes (CEPAL, 2006a: 119).²⁴ La información elaborada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con base en la ACS 2005-2007, ha permitido constatar, igualmente, que el porcentaje de los inmigrantes venezolanos de 25 años y más en Estados Unidos con títulos de doctorado (14 por ciento) se había mantenido por encima de la media de la población nativa de ese país (9 por ciento) y de la población latinoamericana que allí reside (11 por ciento) (SELA, 2009). Otra referencia relacionada con la emigración calificada de venezolanos a los Estados Unidos es aportada por el estudio de De la Vega (2003) basado en estadísticas provenientes de la *National Science Foundation* (NSF), donde se señala que, a finales de la década de 1990, en los Estados Unidos había 9.000 profesionales venezolanos trabajando en ciencia y tecnología, casi todos radicados en ese país, la mitad con la nacionalidad norteamericana y cerca de 3.000 tenían visa permanente (De la Vega, 2003).

De acuerdo con el estudio del SELA (2009), entre 1990 y 2007 América Latina y el Caribe (ALC) había ampliado su participación en el total de inmigrantes calificados en los países de la OCDE de 16 a 19 por ciento, lo que en términos absolutos representaba un incremento de 1,9 a 4,9 millones de personas. Entre los países

²³ U.S. Census Bureau, Census 2000 Special Tabulations (STP-159). <http://factfinder.census.gov>

²⁴ Valor superior al 33 por ciento que reportó el censo de 1990 según la referencia que ofrece Pellegrino, 2002b: 86-88.

de ALC y particularmente de la región andina, destaca el caso de Venezuela, por registrar una variación del stock de inmigrantes calificados en el orden de 216 por ciento durante el período indicado. También se ha podido conocer que 54 por ciento de los nacidos en ALC, residentes en Estados Unidos (2005-2007), hizo estudios de formación profesional en dicho país, mientras que para el caso de los inmigrantes venezolanos esa proporción se reduce a 37 por ciento (SELA, 2009).

Venezuela, hasta esa fecha, no figuraba entre los países con las tasas más altas de emigración, pero sí descollaba entre los 30 primeros con las más altas tasas de selectividad (60 por ciento), medida como la relación entre el número de emigrantes calificados respecto del stock total de emigrantes (Docquier y Marfouk, 2006). En otra investigación, en la que se ha analizado la relación entre el nivel educativo de los inmigrantes sudamericanos en los Estados Unidos y la calificación del trabajo que desempeñan, se ha encontrado que los migrantes de Venezuela, junto con los de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, son los que más frecuentemente trabajan en ocupaciones que requieren, con mayor intensidad, del manejo de destrezas analíticas y cognitivas, como las ingenierías, matemática, economía, finanzas, entre otras (Medina y Posso, 2009:19).

A comienzos de la década 2000, el porcentaje promedio de originarios de Venezuela residentes en países de la OCDE que habían completado la educación universitaria se estimaba en 37 por ciento, valor que triplicaba el promedio de América Latina. Ese nivel de calificación de los emigrantes venezolanos era aún más elevado en países como Australia, Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Canadá. En este último país el censo 2001 revela que el 54 por ciento de inmigrantes venezolanos de 15 años o más contaban con educación universitaria, ocupando la primera posición entre las corrientes migratorias latinoamericanas (CEPAL, 2006a:144). Igualmente, el censo 2001 de España revelaba, por su parte, que 28 por ciento de los venezolanos censados en ese país tenían niveles de estudios superiores, una característica que los diferenciaba del resto de la inmigración proveniente de países andinos y caribeños (Domingo, 2004:12; Panadés, 2011:55; Castillo y Reguent, 2017). La *Encuesta de Población Activa (EPA)*, que realiza el INE de España, Martínez (2011), reportó un incremento notable de la proporción de inmigrantes venezolanos con educación universitaria entre 1999 y 2009, de 19 a 37 por ciento, y en el caso de las mujeres de 29 a 42 por ciento. Los inmigrantes venezolanos, después de los mexicanos y cubanos, registraban así las posiciones más altas en esos indicadores entre las corrientes migratorias latinoamericanas con mayor representación en España (Martínez, 2011:39).

Hasta el período 2011-2013 todavía hay reportes de ese alto nivel de calificación de la emigración venezolana, como se indica en el informe del SICREMI 2015, al mostrar

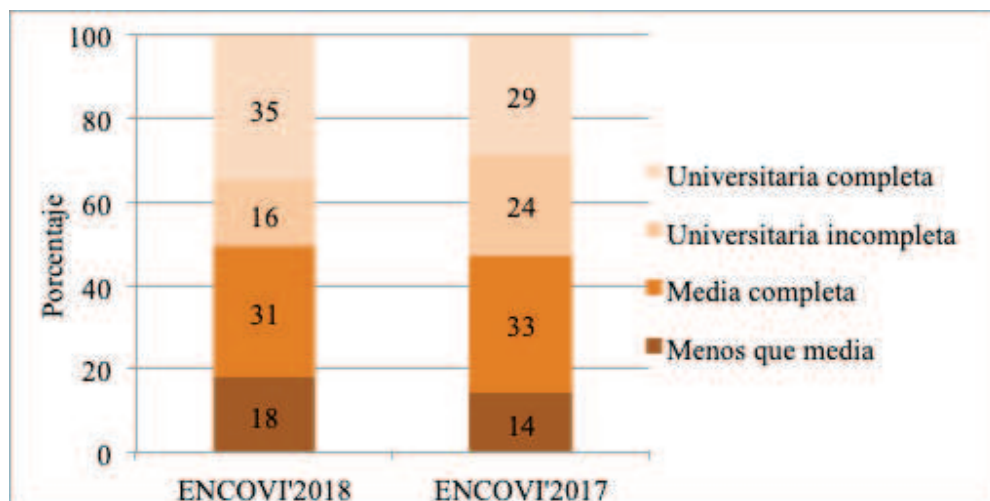
que, del total de trabajadores venezolanos inmigrantes en países de la Unión Europea, 52 por ciento tenía educación terciaria y 61 por ciento en el caso de los Estados Unidos.²⁵ Esos niveles de calificación eran superiores al promedio de América Latina y el Caribe, respectivamente, 34 por ciento y 58 por ciento (OEA, 2015:45-47).

La crisis venezolana, profundizada en todos los órdenes a partir del año 2013, ha significado, como se sostuvo anteriormente, que el espectro social de los emigrantes se ampliara y ello ha quedado reflejado en el perfil educativo de la población que dejó el país en los últimos años, como ha sido reportado por la ENCOVI'2017 y 2018. Según esa fuente, se ha elevado a 18 por ciento la fracción de migrantes cuyo capital educativo es inferior a la secundaria completa y alrededor de un tercio son bachilleres. La otra mitad ha alcanzado la educación universitaria, destacándose que todavía sigue siendo apreciable la migración de venezolanos portando credenciales educativas de tercer nivel (35 por ciento) (Gráfico 15). Esos resultados son corroborados en el informe del OBMigra citado por OIM (2018) respecto al flujo de venezolanos a Brasil, donde se da cuenta de que presentan un nivel educativo alto, 78 por ciento tiene estudios de nivel medio completo, y de estos 32 por ciento reportaron estudios superiores completos y posgrados (OIM, 2018:5).

En cuanto al perfil ocupacional de la emigración venezolana a Estados Unidos y España, se estima que el 88 por ciento y 68 por ciento de hombres y mujeres, respectivamente, participan en la actividad económica. Ese nivel de actividad es similar al promedio de los emigrantes de las Américas, en el caso de la población masculina, y ligeramente superior en lo que respecta a las mujeres. Según el estudio de Martínez, basado en la EPA de España, los inmigrantes venezolanos económicamente activos en ese país estaban ampliamente concentrados en la categoría de directivos, profesionales y técnicos (36 por ciento) y de trabajadores calificados (21 por ciento). En el caso de las mujeres la concentración en ocupaciones de directivos, profesionales y técnicos es aún mayor, acercándose a 41 por ciento. Entre hombres y mujeres ha ocurrido un incremento en ocupaciones de servicios entre los años 2001 y 2009 (Martínez, 2011:51-54).²⁶

²⁵ En el informe del SICREMI 2015 se define la educación terciaria no sólo a la educación universitaria, sino que también alude a la educación técnica o profesional de alto nivel, que puede ser de menor duración que un título universitario, pero es considerada de nivel universitario (OEA, 2015:44).

²⁶ Información proveniente de la EPA de España presentada por Martínez (2011) en los cuadros I.9 y I.11.

Gráfico 15**Venezuela - Distribución de los emigrantes recientes reportados en sus hogares de origen según nivel educativo.**

Fuente: Elaboración propia con base a la ENCOVI'2017 y 2018. UCAB-UCV-USB.

<http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>

Si bien la incidencia del trabajo de tiempo parcial está aumentando en países receptores de la emigración de las Américas, en algunos casos respondiendo a políticas públicas explícitas dirigidas a promover la conciliación entre trabajo y familia, en el caso de las mujeres emigrantes de Venezuela la prevalencia del trabajo de tiempo parcial es bastante menor a la que registran las originarias de la mayoría de los países suramericanos, a excepción de Paraguay (OEA, 2012:36).

Mención especial sobre el destino de emigrantes venezolanos calificados se hace con relación a los profesionales en el área petrolera despedidos de la empresa estatal (PDVSA) luego de la huelga ocurrida entre los años 2002 y 2003, a quienes se le cercenó su derecho al trabajo en Venezuela por mandato del Presidente Chávez. Parte de esa población se movilizó hacia Colombia y han contribuido al rápido boom petrolero de este país, cuyo desarrollo se debió, además, por los efectos de la política de seguridad democrática y la apertura a la inversión extranjera en dicho sector (Martínez, 2015: 64-65; Henao, 2013: 36-40).

La pérdida de recursos humanos calificados que ha venido registrando Venezuela a causa de la emigración ha conllevado a la merma de la comunidad científica y profesional, particularmente en ciertas áreas especializadas como las de las ciencias

de la salud. En ese orden, las estadísticas de la OCDE aportan algunas evidencias sobre el incremento del número de médicos y profesionales de la salud originarios de Venezuela que residen en países de dicha organización. En torno al año 2000 se contabilizaban 1.710 médicos, 1.264 profesionales de enfermería, 150 dentistas y 62 farmacéutas. Los principales países que han acogido a esos profesionales son Estados Unidos, en primer lugar, seguido por España y Portugal (Dumont y Zurn, 2007). En el caso específico de España, la Organización Médica Colegial (OMC) ha señalado que entre el 2004 y el 2007 más de 1.200 médicos venezolanos habían formalizado su inscripción colegial en ese país, trámite que implica que ya tienen el título homologado y que están trabajando en territorio español.²⁷

La migración de personal de salud, si bien no es un fenómeno novedoso en algunos países en desarrollo, constituye un tema de preocupación relativamente reciente, porque está comprometiendo el funcionamiento de los sistemas de salud en la prestación de servicios. En un trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la migración calificada en el área de la salud para el caso específico de la subregión andina, donde se incluye a Venezuela, se buscó conocer cómo estos países están encarando dicha problemática, encontrándose que, en general, la falta de información no permite establecer apropiadamente la magnitud y características de estos flujos y ello se debe a que el tema de la migración calificada en el sector de la salud no está posicionado en la agenda de las políticas públicas (OPS, 2013).

En Venezuela, durante los últimos quince años, en raras oportunidades altos funcionarios del gobierno han admitido que se esté registrando un flujo migratorio de venezolanos a otros países. Se asume esa posición para no admitir que el modelo político y económico que se ha querido implantar genera emigración. En ese sentido, Muñoz (2016) opina que, desde la perspectiva del gobierno, “los venezolanos organizados políticamente en el extranjero pueden ser un riesgo para el sistema, por lo que ignoran su existencia y desdennan que se siga incrementando la emigración, ya sea por causas políticas o económicas” (Muñoz, 2016:355). Sin embargo, el 3 de julio de 2014, el Presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, en su programa radial, *En contacto con Maduro*, reconoció públicamente la problemática sobre la emigración de profesionales de la salud al señalar textualmente que “... *hay problemas como ustedes saben con el personal médico especializado, porque mucho del personal médico venezolano formado aquí nos los están sacando del país [sic]. Les pagan no sé cuántos miles en dólares y se los llevan para España y se los llevan para Europa, es*

²⁷ OMC. Gabinete de prensa. *Los médicos venezolanos abocados a la emigración*. Noticias CGCOM. http://www.cgcom/noticias/2008/02/08_02_08venezuela (consultado el 27 de noviembre de 2008).

lo que llaman la fuga de cerebros, la fuga de personal especializado, así que bueno, nosotros estamos en un plan especial de postgrado de formación de especialidades médicas que debemos nosotros mantener, acelerar...”.²⁸ Lamentablemente, en su pronunciamiento el Presidente Maduro no está reconociendo objetivamente los factores internos que impulsan la salida del país de profesionales en cuestión, ligados a los severos problemas de funcionamiento del sistema de salud, los cuales tienen que ver ciertamente con el deterioro de las remuneraciones, además de la falta de insumos y equipos, el mal estado de las instalaciones, la falta de seguridad personal, entre otros aspectos.

4. Refugio (hacia y desde Venezuela)

Venezuela no suscribió la *Convención sobre Asilo de Montevideo* de 1933, sin embargo, en la Constitución de 1947 se reconoce el asilo político y ello sirvió de fundamento para concederlo a quienes lo solicitaron luego del “bogotazo” (Ortiz-Ortiz, 2002). Asimismo, permitió el otorgamiento de este estatus a personas provenientes de Chile, Uruguay y Argentina, perseguidas por los gobiernos dictatoriales instaurados en el curso de los años setenta (Bidegain, 1984).

Venezuela tampoco suscribió la *Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, sin embargo en 1986 ratificó el *Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de Refugiados de 1967*, mediante el cual los Estados partes se comprometieron a aplicar la definición universal de refugiado consagrada en el Artículo 1º “*basada en los fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, así como el resto de las disposiciones fundamentales de la misma que consagran los estándares internacionales mínimos de protección de las personas que huyen de sus países por tales motivos...*” (Rincón, 2005). Con la entrada en vigencia de la *Constitución de 1999*, se consagra en forma expresa el derecho al refugio y al asilo en el Artículo 69º. Con esa decisión se buscó que la legislación en esta materia regulara por separado las dos instituciones.²⁹

Transitado ese recorrido meramente normativo, desde finales de los años noventa,

²⁸ Extracto del video del programa radial *En Contacto con Maduro* del 3 de julio de 2014 https://www.youtube.com/watch?v=oEx8__NvEbs

²⁹ Es importante acotar, además, que la Constitución de 1999 consagra en su Artículo 23º que “*los tratados, convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Venezuela tienen rango constitucional y gozan de autoejecutividad en el orden interno*” (Rincón, 2005; Nava, 2003).

el Estado venezolano enfrentaba la necesidad de aplicar y ajustar los contenidos de protección dispuestos en los instrumentos internacionales, principalmente, en la medida en que fue escalando el conflicto armado en Colombia y creció la afluencia de personas que se veían forzadas a cruzar la frontera internacional para buscar refugio en Venezuela. En opinión de los expertos, el Estado no se encontraba preparado para garantizar efectivamente el derecho al asilo de estas personas dado que, aun habiendo ratificado el *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados*, no se contaba con la plataforma institucional ni procedimental para otorgar la condición de refugiado en Venezuela. En tales circunstancias, el Gobierno Nacional inicialmente desconoció la condición de refugiados de esas personas provenientes de Colombia y les asignó la denominación de “desplazados en tránsito”, término no reconocido en el Derecho Internacional en la materia, el cual sirvió para justificar las deportaciones efectuadas en 1999 (Nava, 2003; Rincón, 2005; Álvarez, 2009). Como se verá más adelante, Venezuela trató de superar estos inconvenientes, primero, con la aprobación de una ley orgánica y de su respectivo reglamento, acorde con los convenios internacionales de protección a los derechos humanos y al derecho de los refugiados; seguidamente, con la instalación formal del órgano administrativo que tiene las atribuciones para estudiar y tramitar las solicitudes de refugio (Nava, 2003).

De acuerdo con la información reportada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cifra de refugiados en Venezuela en 2008 ascendía a 1.161 personas, pero el volumen de personas en situación similar a la de refugiado se estimaba en el orden de 200 mil y se contabilizaban en 14.372 las solicitudes de asilo, de modo que sólo una fracción reducida de esas personas que requerían protección habían acudido formalmente ante las instituciones competentes (ACNUR, 2008: 14). En su oportunidad, el *Servicio Jesuita para los Refugiados* (SJR) informó que ese bajo índice de solicitudes formales respondía principalmente a tres razones: i) desconocimiento de la ley y del procedimiento; ii) temor a ser localizado por el agente de persecución; y, iii) excesiva dificultad para trasladarse a los centros de recepción de solicitudes de refugio.³⁰ Esas razones coincidían con las señaladas por ACNUR (2008) en un estudio en el que se constató que, de los hogares con individuos con necesidad de protección internacional (PNPI) no registrada, el 92 por ciento no se había acercado a las instituciones de ayuda a los refugiados, el 74 por ciento desconocía la existencia de la *Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas* (LORRAA) y el 60 por ciento no había solicitado la condición de refugiado por desconocimiento (ACNUR, 2008:57).

³⁰ Consultado en: <http://www.sjrvenezuela.org.ve/informes/informe-de-contexto-en-la-zona-fronteriza-colombo-venezolana-2009.html>.

De acuerdo con ese estudio de ACNUR (2008), se conocieron algunas características de la población con necesidad de protección internacional refugiada en Venezuela. El 95 por ciento de esas personas eran originarias de Colombia. El 44 por ciento era menor de 18 años, el 53 por ciento tenía de 18 a 59 años y, del total, el 48 por ciento eran mujeres.

Los estados Apure, Amazonas, Táchira y Zulia, fronterizos con Colombia y cuya extensión ocupa la tercera parte del territorio venezolano, eran los principales lugares de recepción de refugiados (Álvarez, 2009), aunque casi la mitad de esa población, atendida por ACNUR, se localizaba principalmente en zonas rurales o de población dispersa de Táchira y Zulia, los dos estados donde es más dinámica la actividad en la frontera (ACNUR, 2008:20). Esta población enfrentaba, además, condiciones laborales difíciles vinculadas a *“la falta de documentación, que los arroja a un mercado informal y/o sumergido donde priman las actividades económicas menos productivas y, en muchos casos, en condiciones vejatorias de los derechos laborales”* (ACNUR, 2008:63).

Las estadísticas de ACNUR para el 2013 contabilizaban en 204.340 el volumen de personas con necesidad de protección internacional y refugiadas en Venezuela (Cuadro 6). Para esa fecha, la *Comisión Nacional para los Refugiados* (CONARE) llevó registro de 1.391 personas cuya solicitud de refugio fue aprobada y 5.971 a quienes les fue negada (CONARE c.p. PROVEA, 2013:311).³¹ El 99 por ciento de esas solicitudes recibidas por la CONARE son de personas colombianas. El 73 por ciento de los casos fueron tramitados a través de las oficinas receptoras de Maracaibo (35 por ciento) y San Cristóbal (38 por ciento), en la oficina de Guadualito, 18 por ciento y el 10 por ciento restante en Caracas. En dicho informe también se ha notificado que durante el 2013 se sometieron a reconsideración cerca de 1.000 casos negados en años anteriores a los fines de enmendar cualquier error en el que se haya podido incurrir (CONARE c.p. PROVEA, 2013:312).

Aunque el refugio de colombianos en Venezuela prácticamente había cesado, a mediados de julio de 2013, el SJR reportó casos de nuevos desplazados a territorio venezolano, una información que fue certificada por el presidente de la CONARE en reunión sostenida con las organizaciones humanitarias del estado Zulia. Al sector La Guacamaya del municipio Semprún en dicha entidad, llegaron cerca de 300 personas que fueron atendidas a través de la *Oficina de Protección Civil, la Defensoría del*

³¹ Esta información fue dada a conocer por la CONARE en su Informe de Gestión 2013, y difundida por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) en su Informe Anual 2013.

Pueblo, la Gobernación del Zulia, la Alcaldía de Semprún y ACNUR (Zapata, 2013).

Durante los últimos años la CONARE y ACNUR han trabajado conjuntamente en un plan de gestión para revisar periódicamente los avances y retos para mejorar la protección de los refugiados en Venezuela (PROVEA, 2013:312). Según el Informe *Mundo en Guerra* publicado por ACNUR en el año 2015, se da cuenta de 173.600 de refugiados y personas en situación similar a la de los refugiados, cifra que revela una reducción notable respecto al volumen estimado desde el año 2007. Se señala que una campaña de divulgación conjunta de ACNUR y la CONARE contribuyó a que se registrara esa variación (ACNUR, 2015). La profundización de la crisis venezolana y, por el otro lado, los progresos en el proceso de paz en Colombia han conllevado a un descenso considerable de la presencia de refugiados y personas en situación similar a la de los refugiados en Venezuela entre 2016 y 2018, limitándose a 67.000 en el último año (ACNUR, 2018; 2019).

Cuadro 6
Venezuela. Población refugiada. Años: 1990-2018.

Año	Volumen	Año*	Volumen
1990	1.750	2005	358
1991	1.720	2006	660
1992	1.990	2007	200.843
1993	2.221	2008	201.094
1994	2.177	2009	201.244
1995	1.613	2010	201.467
1996	1.596	2011	201.941
1997	301	2012	203.563
1998	158	2013	204.259
1999	188	2014	173.519
2000	132	2015	173.673
2001	59	2016	171.920
2002	58	2017	122.677
2003	58	2018	67.156
2004	244		

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de ACNUR: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

Consultada el 13-12-2019.

(*) 2007-2018: La población refugiada incluye también a las personas en situación similar a la de refugiado.

En cuanto a la salida de venezolanos en condición de asilados políticos o refugiados, hay registro de un reducido número, fundamentalmente de líderes políticos prominentes, que se oponían a los regímenes dictatoriales que sometieron al país durante la primera cuarta parte del siglo XX, con el mandato de Juan Vicente Gómez, y durante los años cincuenta bajo la presidencia de Pérez Jiménez. Por primera vez, el país conoce un número creciente de solicitudes de asilo o refugio de venezolanos que ocurren dentro de una etapa de institucionalidad democrática, durante el ejercicio de la presidencia de Hugo Chávez. En esta ocasión las solicitudes de asilo o refugio son efectuadas no solamente por líderes políticos, sino también por personas que expresaron su insatisfacción con el régimen de gobierno, a través de mecanismos reconocidos por el marco legal que rige a la sociedad venezolana. Como consecuencia del paro petrolero del 2002, el gobierno hizo despidos masivos de la petrolera estatal PDVSA (casi 20 mil trabajadores). Buena parte de los profesionales calificados que figuraban en esa lista de despedidos se vieron inhabilitados para trabajar en cualquier otra empresa estatal o en aquellas que contrataran con el sector público. Otro listado que se ha utilizado para inhabilitar a cierto grupo de ciudadanos a optar por trabajos o beneficios sociales fue colocado en Internet, desde comienzos de 2004, por un diputado de la Asamblea Nacional, el cual incluye los datos personales de los firmantes que solicitaron el referendo revocatorio contra el Presidente Chávez (Freitez, 2011). La utilización de dicha lista a los efectos señalados fue admitida por el propio Presidente el 16 de abril de 2005 cuando *“reconoció que se le estaba negando el derecho a trabajar a quienes habían firmado, por lo que pidió que se enterrase dicha lista, añadiendo que ya había cumplido su función”* (Iranzo y Richter, 2006:20).

Los registros de ACNUR también han venido reflejando el incremento de la población venezolana que ha solicitado protección en otros países y se les ha otorgado el status de refugiado o se encuentra en situación similar a la de refugiado. A partir del 2004, luego de la agudización de la crisis política durante los años 2002 y 2003, se multiplicó considerablemente el número de venezolanos que han emigrado a otros países y que se encuentran en el status indicado. Entre 2003 y 2004 se duplicó el número de refugiados, de 598 a 1.256, y entre 2004 y 2009 se incrementó 5 veces, alcanzando a la cantidad de 6.221 venezolanos refugiados. A esa cifra se sumaron 2.174 casos más entre 2009 y 2013 y también se tienen registros de 1.153 venezolanos en condición de solicitantes de refugio que están pendientes de aprobación.

Uno de los países que ha acogido a un número importante de esta población con necesidad de protección es Estados Unidos. Según estadísticas de la OCDE, para el período 2000-2011 se tiene referencia de que 8.184 venezolanos habían solicitado

asilo en ese país, 2.449 han sido solicitantes en Canadá y 308 en España.³²

Durante el año 2014 ACNUR considera 8.009 la cifra de venezolanos refugiados o en situación similar a la de refugiados (Gráfico 16) y se eleva a 4.820 el volumen de solicitantes pendientes. En el año 2016 la cifra de refugiados se contabiliza en 7.537, pero el número de solicitantes de asilo que están pendientes se multiplicó considerablemente, estimándose que al final de ese año había 45.088 casos en esa condición. El reporte para el año 2017 revela la agudización de la crisis venezolana, cuando se notifica que, según las cifras facilitadas por los gobiernos de acogida, se presentaron más de 166.000 nuevas solicitudes de asilo entre 2015 e inicios de 2018, figurando en este ranking como la cuarta nacionalidad después de Afganistán, Siria e Irak. En 2018 también se registró la cifra inédita de aproximadamente 346.000 nacionales de Venezuela a quienes ACNUR ha extendido sus servicios de protección y/o asistencia, fundamentados en razones humanitarias (ACNUR, 2018: 74). Esas magnitudes revelan, en la opinión de ACNUR, que:

“...más de 500.000 venezolanos habían accedido a formas legales alternativas de permanecer en un país en virtud de marcos nacionales o regionales, como es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Sin embargo, la mayoría se encuentra en situación irregular. Sin acceso a un estatus jurídico, están más expuestos a violencia, explotación, abuso sexual, trata de personas y discriminación. Aunque las respuestas de los Estados fueron generosas, las comunidades de acogida que recibieron a nacionales venezolanos también estaban sometidas a una presión creciente en un intento de prestar asistencia y servicios a quienes llegaban” (ACNUR, 2018:46).

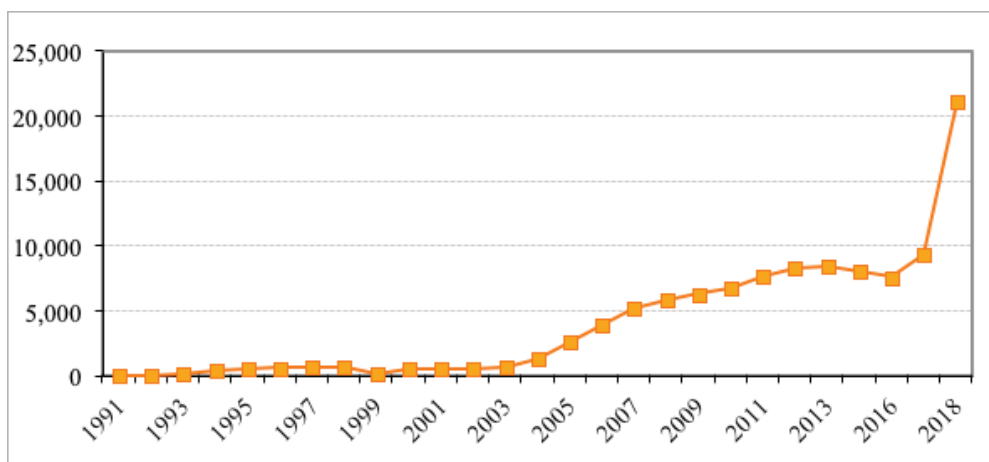
Desde el año 2018, la situación de Venezuela en todos los órdenes se tornó aun más crítica siendo categorizada como “crisis humanitaria” en la medida que su origen ha respondido al colapso total de las estructuras económicas y estatales que han llevado a contextos de pobreza extrema generalizada donde está comprometida la sobrevivencia cotidiana. En ese contexto, grandes contingentes de población se vieron forzados a traspasar las fronteras y buscar en otros países oportunidades para satisfacer necesidades esenciales. Los registros de ACNUR corroboran la intensidad de esa fuerte movilidad de venezolanos en busca de protección internacional al reportar que, al término de 2018, el número de refugiados se elevó a más de 21.000 (Gráfico 16) y la cifra de solicitantes de asilo escaló a más de 464.000, con lo cual

³² <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (consultado el 06-07-2014).

se tiene que de cada 5 nuevos solicitantes de asilo en el mundo uno es venezolano, siendo Perú el primer país receptor de dichas solicitudes (227.000) seguidos de Estados Unidos y Brasil, cada uno registró 81.000 peticiones de esta naturaleza por ciudadanos de Venezuela (ACNUR, 2019). Otro indicador de la severidad de la crisis migratoria venezolana viene dado por la suma de 2.600.000 personas que huyeron de Venezuela y demandan protección (ACNUR, 2019).

Gráfico 16

Venezolanos refugiados o en situación similar a la de refugiado. Años: 1991-2018.



Fuente: UNHCR. http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

5. Migración irregular

Contabilizar los inmigrantes en situación irregular siempre ha sido una tarea difícil de realizar, ya que esa población no es identificable a través de ninguna de las fuentes de enumeración o de registro. Si bien en este último tiempo el país no ha recibido una gran afluencia migratoria, se presume que la población en situación irregular se ha incrementado, debido a la poca diligencia del *Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería* (SAIME)³³ para tramitar las miles de solicitudes que durante

³³ En el año 2005 se aprobó un proyecto de modernización de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX), el cual dio como resultado para el año 2009 la creación de una nueva institución denominada SAIME. Para más detalle ver: <http://www.saime.gob.ve/historia/>

mucho tiempo fueron recibidas por ese despacho.³⁴ Por tal motivo, en el año 2004 se puso en marcha un proceso de regularización y naturalización de extranjeros.

La valoración de esta experiencia es difícil porque no se cuenta con informes que documenten los procedimientos seguidos y los resultados obtenidos. La información disponible procede de declaraciones a la prensa suministradas por funcionarios del SAIME (antigua ONIDEX). Por esa vía se ha conocido que, durante el período de vigencia de este proceso, “...fueron registrados 798.314 ciudadanos extranjeros, que introdujeron sus documentos, bien sea, para naturalización o regularización. De este total, 357.891 recibieron su carta de naturalización;³⁵ a 200.485, las autoridades les revisan sus expedientes, mientras a 127.897 les fue regularizada su situación en Venezuela”.³⁶

Más allá de esas cifras, no se tiene conocimiento de las características de esta población que se acogió al proceso de regularización, como fue el caso de la *Matrícula General de Extranjeros de 1980*, que permitió identificar el país de origen, la fecha de llegada a Venezuela y el lugar de residencia, así como sus características sociodemográficas y económicas.

En abril de 2012, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia expidió la carta de naturalización a 9.241 ciudadanos cuyo nombre y número de expediente fue publicado en la Gaceta Oficial N° 6.073 Extraordinario. Con respecto a este acto, vale observar igualmente que no se ofrece información que permita distinguir la composición de ese contingente de nuevos venezolanos. Si bien el *Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y las Extranjeras* (2004) establece en su Artículo 15° que a quienes se les otorgue la respectiva carta de naturalización, previa aprobación de la autoridad competente, se inscribirán en un *Registro de Nacionalizados* que se llevará al efecto, tampoco esta

³⁴ En declaraciones a Radio Nacional de Venezuela el 5 de septiembre de 2005, el Coordinador de la Misión Identidad señalaba que a comienzos del año 2004 estaban archivados en la ONIDEX 40.000 expedientes de solicitud de nacionalización. Disponible en: <http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=22997>.

³⁵ En el portal del SAIME están disponibles tres listas de nuevos naturalizados dentro de este proceso de regularización publicadas en las siguientes Gacetas Oficiales: N° 5819 - Resolución 327 del 28/08/2006 (22.772 personas); N° 5819 - Resolución 330 del 28/08/2006 (2.271 personas); N° 5853 del 22/10/2007 (6.487 personas). http://www.saime.gob.ve/gacetas/general_gacetas.php

³⁶ Coordinador de la Misión Identidad declara a RNV. <http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=22997>

fuentes de información es de conocimiento público.

La opacidad que hay en Venezuela en cuanto a la información migratoria propicia el desconocimiento y, muchas veces, la manipulación de diferentes voceros en esta materia. En el curso del año 2015 en reiteradas oportunidades los medios de comunicación social, tanto en Colombia como en Venezuela, han titulado acerca de las deportaciones de ciudadanos de nacionalidad colombiana en Venezuela que aparentemente se encontraban en situación irregular. Al respecto, se ha llamado la atención por el incumplimiento del procedimiento administrativo que debe seguirse, hecho que puede haber significado, en ciertos casos, la violación de los derechos de esas personas deportadas, como el derecho superior del niño y el derecho a la unidad familiar, entre otros (Pérez, 2015).³⁷

En respuesta a las informaciones circulantes, el Gobierno de Venezuela, a través del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, emitió un comunicado oficial en el que expresó su rechazo y, además, señaló que “... entre los años 2012 a 2014, el número de ciudadanos colombianos que se establecieron en nuestro país sin cumplir los procedimientos migratorios de ley, fue de 494.597 personas; distribuidas anualmente de la siguiente forma: 160.984 (año 2012); 189.001 (año 2013) y 144.612 (año 2014). Esto prefigura una crisis humanitaria de origen que ha generado un éxodo sin precedentes en la historia de nuestros países”.³⁸

Solo hasta ahora la Cancillería venezolana emitió una declaración reconociendo que durante los últimos 3 años ingresaron al país cerca de 500 mil colombianos sin cumplir los “procedimientos migratorios de ley” lo que califica como “un éxodo sin precedentes”. Lamentablemente, no se tiene acceso a fuentes estadísticas oficiales que permitan corroborar la veracidad de la información ofrecida.³⁹

³⁷ Algunos relatos sobre esas deportaciones son recabados en un trabajo periodístico firmado por C. Pérez para la *Revista SIC*.

³⁸ *Venezuela rechaza manipulación sobre asuntos migratorios con Colombia*. Comunicado del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, del 14 de mayo 2015. Disponible en: http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=41847:2015-05-14-03-30-59&catid=3:comunicados&Itemid=108

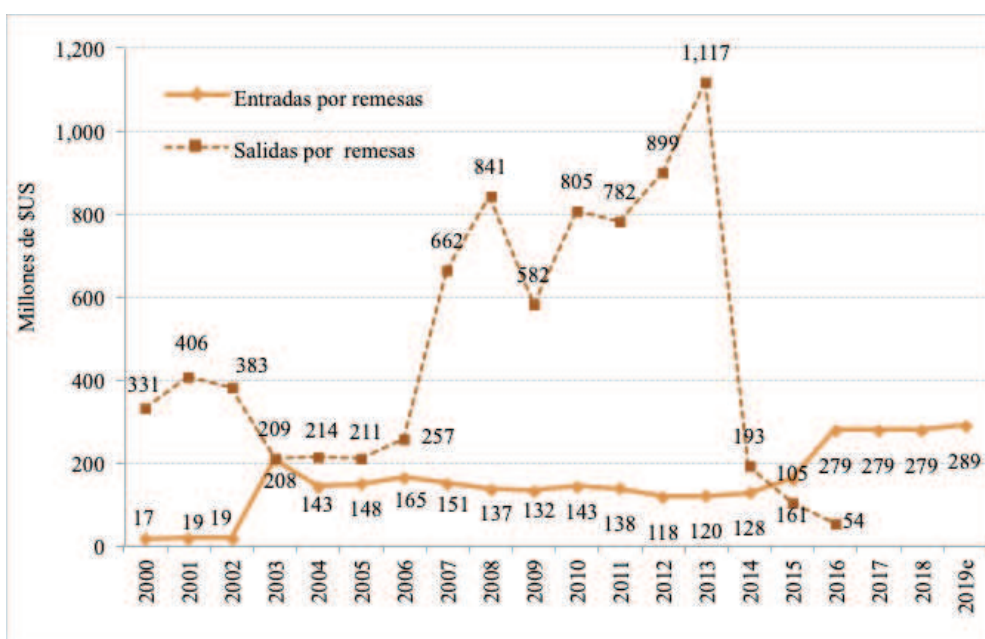
³⁹ En el mismo comunicado se especifica que “*En nuestro país conviven más de 5.6 millones de ciudadanos colombianos que acceden sin discriminación o distingo migratorio alguno a los programas y misiones sociales en salud, alimentación, educación y vivienda, que configuran Derechos Humanos fundamentales de nuestro pueblo*”. Aquí la Cancillería alude a una cifra sobre la población colombiana que se aleja considerablemente de los 722 mil originarios del vecino país empadronados en el censo 2011 según la información reportada por el Instituto Nacional de Estadística en su sitio web www.ine.gov.ve.

6. Remesas

De acuerdo con la tipología de países perceptores de remesas elaborada por la CEPAL (2006), Venezuela fue ubicada en la categoría de países con muy baja percepción de remesas, junto con Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay y Uruguay (CEPAL, 2006a: 181). En efecto, la serie estadística para el período 2000-2015 muestra que los ingresos por ese concepto prácticamente se han mantenido en una cifra inferior a los 200 millones de dólares (Gráfico 17). Se constata que durante el período 2004-2015 el volumen de las remesas enviadas por los emigrantes venezolanos no solamente era bajo, sino también decreciente, reduciéndose en casi un 40 por ciento.

Gráfico 17

**Venezuela. Volumen de remesas recibidas y enviadas (millones de USD).
Años: 2000-2019.**



Fuente: World Bank. Annual Remittances Data (updated as of Apr.2018). Disponible en: www.worldbank.org/migration y www.knomad.org. Consultado el 15-06-2018.

Al estudiar la tendencia de los ingresos por concepto de remesas durante el período señalado habría que tomar en cuenta los siguientes aspectos: una fracción importante de los migrantes que dejaron el país eran personas calificadas, cuyos hogares probablemente dependen menos de la percepción de remesas; los efectos de la crisis económica internacional sobre los niveles de desempleo y la reducción de los

ingresos de los migrantes; las comisiones muy elevadas cobradas en Venezuela por esas operaciones. Respecto a este último factor, expertos en la materia han señalado que los costos de las transferencias de divisas tienden a ser elevados en países que cuentan con controles de cambio y una gran divergencia entre la tasa de cambio oficial y la paralela (Solimano, 2003). Munzele y Ratha (2005), al analizar los componentes del costo de las transferencias enviadas por los emigrantes a los países de origen, destacaron el caso de Venezuela en donde, a comienzos de 2004, la comisión sobre divisas era de cerca de 40 por ciento, en consecuencia, “los venezolanos no residentes no tienen estímulo alguno para enviar remesas o las están enviando a través de canales informales” (Munzele y Ratha, 2005: xxxvii). En esas circunstancias, tiende a intensificarse la remisión de dinero a través de mecanismos informales, habiéndose estimado, por ejemplo, que el 70 por ciento de las remesas enviadas desde España a Venezuela no utilizan los medios formales, como las empresas que envían remesas o el sistema bancario (Moré, 2009).

Los principales países desde donde se origina el envío de las remesas corresponden a los principales destinos de la emigración venezolana: Estados Unidos y España. Ambos países son justamente los que mostraron en la década de 2000 el mayor incremento de los nativos de Venezuela y desde donde se estarían emitiendo casi las dos terceras partes de las remesas recibidas. Los otros países desde donde se generan remesas hacia Venezuela, pero en una medida bastante menor a los anteriores, son Colombia, Portugal, República Dominicana y Ecuador.

Según las estimaciones del Banco Mundial, el monto de las transferencias enviadas desde Venezuela todavía es más importante que el volumen de remesas recibidas, porque el stock de inmigrantes internacionales aún es significativo, pero también hay que considerar nuevamente los efectos del sistema de control cambiario.

Entre los años 2003 y 2018 los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro experimentaron ocho esquemas cambiarios que fracasaron en su propósito de evitar la salida de capitales, convirtiéndose en una herramienta de control político y en una fuente de corrupción, dado el enorme diferencial cambiario. En el período 2003-2013 la normativa sobre el régimen de administración de divisas estableció un sistema de cupos para acceder al tipo de cambio controlado para realizar transferencias a estudiantes, pensionados y familiares en el exterior. Dado el amplio diferencial que existió entre la tasa de cambio oficial y la cotización del dólar en el mercado informal, el uso de esos cupos resultó muy favorable incluso como mecanismo para ahorrar en el exterior. Ello puede explicar, en parte, el gran crecimiento de las remesas enviadas desde Venezuela registrado entre 2006 y 2013. El principal destino de las mismas es Colombia, hecho que responde a la significación de la corriente migratoria colombiana

que reside en el territorio venezolano. Hacia ese país fronterizo se dirigió casi la mitad de las transferencias enviadas desde Venezuela. El siguiente mayor receptor es España con un 25 por ciento del monto total de remesas (Gráfico 17).

La intensificación de la afluencia emigratoria posterior al año 2015 seguramente ha contribuido con el repunte que han registrado los ingresos por remesas. Al respecto, el gobierno nacional ha buscado captar divisas por este concepto, reactivando las operaciones de las casas de cambio y utilizando un tipo de cambio más flexible como es el dólar DICOM. No obstante, el envío de remesas por los canales formales aún adolece de incentivos dado el diferencial cambiario respecto a la tasa oficial. Asimismo, se estima que entre 2016 y 2017 cayó a la mitad el volumen de remesas que salieron del país, hecho que se entiende a la luz de las restricciones en el acceso a divisas según los últimos esquemas cambiarios adoptados por el gobierno nacional.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIONES EN VENEZUELA

Anitza Freitez⁴⁰

Genny Zúñiga⁴¹

Las políticas públicas en materia migratoria constituyen, en general, una serie de medidas, acciones y leyes que llevan a cabo las instituciones del Estado, tanto para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las personas extranjeras que habitan en un país, como para regular la entrada, salida y permanencia de la población nacional o extranjera dentro de su territorio. Las políticas migratorias adoptadas en Venezuela a lo largo de buena parte de su historia corresponderían a las denominadas por Mármora (2004) “políticas programáticas”, las cuales se inscribieron en el pensamiento predominante acerca del papel que podía jugar la población inmigrante en el desarrollo nacional y el proceso de poblamiento del país. En consecuencia, especialmente hasta la década de 1950, las políticas migratorias se caracterizaron por su relativa apertura.

Durante la década de 1960, la política migratoria establecía restricciones para el ingreso de nuevos flujos migratorios, salvo en los casos de reagrupación familiar. En el curso de la década de 1970, nuevamente se promovió la migración internacional, pero esta vez la orientación de las políticas en esta materia apuntaba a la captación de inmigrantes calificados. Desde esos enfoques, se hicieron esfuerzos notables en la formulación de instrumentos legales y normativos acompañados de la creación de nuevas instancias institucionales, aunque probablemente no siempre las respuestas se dieron al ritmo que el país ha requerido.

En el período más reciente, Venezuela ha dejado de ser un lugar atractivo para la

⁴⁰ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magister en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

⁴¹ Genny Zúñiga es Especialista en Análisis de Datos en Ciencias Sociales (Escuela de Estadística de la Universidad Central de Venezuela). Socióloga egresada de la UCV. Ex-Directora de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB).

inmigración internacional y, por el contrario, tiende a crecer el flujo migratorio de venezolanos. Frente a las primeras señales de este giro en la dinámica migratoria, se formularon algunas acciones que buscaron principalmente mantener la vinculación con los venezolanos en el exterior, considerando que se trataba de una emigración calificada. Por su parte, en el curso de la década de 2000 las acciones de política migratoria se orientaron básicamente a la actualización del marco legislativo, prevaleciendo el enfoque de Venezuela como país receptor de inmigrantes. El fenómeno de la emigración ha quedado así prácticamente invisibilizado en la acción del Estado y se ha prestado poca atención a la elaboración de políticas dirigidas a la población venezolana en el exterior (Muñoz, 2016: 337), no obstante la afluencia masiva de nacionales que han traspasado las fronteras durante el último lustro.

Esta parte del estudio se ha estructurado de la siguiente manera: primero se presenta un breve análisis sobre la evolución de las políticas migratorias en Venezuela; posteriormente, se hace referencia al marco normativo que rige el proceso migratorio en el país, la conexión con los marcos jurídicos internacionales y la plataforma institucional sobre la cual recae la responsabilidad de garantizar los derechos fundamentales de la población migrante, incluyendo los inmigrantes que llegan al país y los nacionales que han elegido otro destino para establecerse.

1. Evolución de las políticas públicas migratorias

Antes del registro del primer flujo migratorio significativo hacia Venezuela, ocurrido en la década del 1950, el país ya había intentado promover la inmigración internacional por considerarla un factor clave para el progreso nacional, ya que se estimaba relativamente pequeña su base poblacional. En ese sentido, se realizaron algunos esfuerzos legislativos, institucionales y organizativos que buscaban atraer inmigrantes internacionales, que se expresaron en la aprobación de la *Ley de Inmigración y Colonización* de 1936 y la *Ley de Extranjeros* de 1937; la creación, en 1938, del *Instituto Técnico de Inmigración y Colonización* (ITIC) el cual tuvo a su cargo la implementación de la *política en materia de colonización*; la promulgación del *Reglamento General de Colonias*, en 1941, para contar con un instrumento que regulara la creación y funcionamiento de las colonias agrícolas; la aprobación de la *Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio de Venezuela* del año 1942; el reemplazo del ITIC por el *Instituto Agrario Nacional* (IAN), en 1949, el cual enfoca sus acciones más hacia la actividad agraria que a la idea de fomentar la inmigración y la creación de la *Comisión Nacional de Inmigración*, de 1947. Junto a ello, se propuso desechar el contenido racista como limitante de la inmigración que había sido adoptado durante mucho tiempo por el marco legal del país (Berglund y Hernández, 1985: 34-35; Pellegrino, 1989a; Torrealba y Oropeza, 1988; Torrealba, et

al., 1983; Freitez et al, 1992).

El período de ocurrencia del primer flujo migratorio importante al país es reconocido como el momento de mayor esplendor en la historia migratoria de Venezuela, durante el cual la inmigración europea no cesó de entrar. La intensidad de este proceso se facilitó gracias a la adopción de una *política migratoria de puertas abiertas*, que redujo los trámites y requisitos de ingreso y, progresivamente, dejó de lado los *planes de inmigración dirigida* por los que se estuvo apostando durante varias décadas con magros resultados y en cuyo contexto la Colonia de Turén fue quizás la más exitosa de todas (Pellegrino, 1989a:218). Por el contrario, se solicitaba una inmigración que incluyera una variedad de ocupaciones para que participara en el proyecto modernizador que se había emprendido (Torrealba et al, 1983:378-379). No obstante el elevado crecimiento demográfico que estaba experimentando el país en la década de 1950, había escasa comprensión de sus implicaciones y en el debate se insistía todavía en la necesidad de que la inmigración contribuyera con la expansión demográfica, mediante la llegada de familias completas (Freitez, 1993:83), lo cual evitaría además la fuga de divisas por el envío de remesas. Sin embargo, la política migratoria se centró en la captación de trabajadores para los proyectos de desarrollo impulsados por el Estado y, por lo tanto, la inmigración durante este período estuvo integrada principalmente por hombres.

La expansión económica de la década de 1970 permitió al Estado venezolano emprender proyectos de cierta magnitud relacionados con el desarrollo de las industrias básicas y obras muy importantes de infraestructura que demandaban mano de obra calificada que no alcanzaba a ser satisfecha a través de la oferta nacional. A tales efectos, a partir de 1976 se crearon nuevas instancias para la gestión en materia de inmigración, con la constitución del *Consejo Nacional de Recursos Humanos*, adscrito a la Oficina de la Presidencia de la República para la Coordinación y la Planificación (CORDIPLAN),⁴² al cual se le asignó, durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, la responsabilidad de formular e implementar una *Política de Inmigración Selectiva*, que frenara el ingreso indiscriminado de inmigrantes con baja calificación laboral y orientara al ejecutivo nacional sobre los requerimientos de mano de obra calificada con el apoyo del *Programa de Recursos Humanos* (Torrealba y Oropeza, 1988: 114).

A partir de 1980, dicho programa fue transformado en la *Oficina de Inmigración Selectiva*, teniendo al Ministerio del Trabajo como organismo de adscripción. En

⁴² Equivalente al Ministerio de Planificación en la actualidad.

ese mismo período, se aprobó un nuevo Reglamento *sobre Admisión y Permanencia de Extranjeros en el País* y se gestionó la *Matrícula General de Extranjeros*, con la finalidad de sincerar la cuantía de la inmigración irregular, la cual estaba sobredimensionada ante la opinión pública. La Política de Inmigración Selectiva derivó, para el segundo mandato de Pérez, en un *Programa de Inmigración Selectiva*, creándose entonces una Comisión Presidencial (COPRISE) a la cual se le atribuyó la responsabilidad de desarrollarlo.

Por otra parte, Venezuela aprobó en 1977 el *Instrumento Andino de Migración Laboral*, el cual estaba destinado a normar los movimientos migratorios entre países del área andina. A inicios de la década de 1990 se hacía un balance sobre las políticas migratorias en los países andinos, donde se criticaba su desfase con la realidad, debido a la baja capacidad de respuesta de las instituciones del Estado ante la dinámica propia de los movimientos migratorios. En Venezuela, al igual que en otros países andinos, se verificaba entonces que la adecuación de los programas y políticas migratorias se producía después de que la coyuntura que demandaba los ajustes se había modificado (Torrealba, 1991:88).

En 1999, entró en vigencia una nueva Constitución, que ha representado avances importantes en materia de garantías y derechos. Bajo este nuevo marco legal, se han efectuado avances en la actualización de la legislación migratoria, derogando esos instrumentos legales de la primera mitad del siglo XX, que mantenían poca sintonía con el actual contexto venezolano e internacional, mediante la aprobación, en 2004, de una nueva *Ley de Extranjería y Migración*, y de la *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía*, a través de las cuales se confirma el compromiso de Venezuela de cumplir con los instrumentos suscritos y ratificados en los diversos escenarios internacionales y procesos de unión e integración de los cuales forma parte.

El Gobierno Nacional ha suscrito todas las resoluciones y acuerdos relacionados con las políticas y buenas prácticas migratorias emanadas de conferencias y reuniones especiales, a nivel internacional y regional (Conferencia Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, MERCOSUR, UNASUR, entre otras). Al suscribir estos acuerdos, el Gobierno de Venezuela, en general, ha admitido la multicausalidad del hecho migratorio: sus causas sociales, económicas y estructurales, y la indispensable necesidad de comprenderlo de una manera integral. Sin embargo, las medidas adoptadas en este último tiempo se han concentrado fundamentalmente en la administración y gestión de la inmigración, bajo la visión de que el país sigue comportándose como una zona de atracción. De hecho, en la exposición de los motivos de la *Ley de Extranjería y Migración* de 2004 se justifica explícitamente la revisión del marco jurídico existente y la discusión y propuesta de

un nuevo instrumento legal,⁴³ considerando que Venezuela, pese a su inestabilidad, mantenía un fuerte ingreso de extranjeros en busca de mejores condiciones de vida, una situación que no puede ser evidenciada mediante las estadísticas oficiales disponibles. El fenómeno emigratorio, por el contrario, no recibe oficialmente el mismo reconocimiento.

En ese sentido, el Gobierno Nacional ha actuado para garantizar derechos fundamentales de los inmigrantes residentes en el país mediante la adopción de diferentes medidas, entre las cuales destacan las siguientes: la ejecución de un *Proceso de Regularización* del estatus de permanencia, que realizó en el 2004; la iniciativa tomada en 2012 de implementar un *Registro de Extranjeros*, como lo establece la *Ley de Extranjería y Migración* del año 2004, aunque el mismo al parecer no superó la prueba piloto y ya no hay más información al respecto en el portal del SAIME (www.saime.gob.ve); la aprobación de la *Ley de Refugiados y Refugiadas, Asilados y Asiladas*, en 2001, y la creación de la *Comisión Nacional para los Refugiados*; la ratificación de la *Convención sobre los Derechos Humanos del Trabajador Migrante y los de sus Familias* (2014). Pese a la adopción de estas medidas, entre otras que se detallarán más adelante, los diferentes entes públicos con competencias en materia migratoria han tenido dificultades para cumplir y hacer cumplir dichas medidas, porque existen deficiencias para que trabajen en forma articulada y coordinada. Probablemente, se requiere de una instancia de coordinación como el *Consejo Nacional de Migración*, previsto en la *Ley de Extranjería y Migración de 2004*, el cual permitiría articular el trabajo con las dependencias públicas y con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para promover y garantizar los derechos de los inmigrantes y los emigrantes, pero hasta la fecha este Consejo no se ha conformado.

Con respecto a los emigrantes venezolanos, cuyo perfil revela una población calificada, no existen referencias de programas de retorno, como se han ejecutado en otros países, pero hay algunos antecedentes como el *Programa Vuelta a la Patria* (1997) de la Fundación de Becas Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), el cual se planteó el objetivo de traer a venezolanos implicados, radicados en el exterior, mediante agendas de trabajo por un lapso específico. Dicho programa no alcanzó el impacto esperado, debido a fallas en su implementación, y quedó interrumpido hasta su reactivación en el 2008 con otra orientación. Se concentró principalmente en los becarios de FUNDAYACUCHO en tres ciudades (Berlín, Madrid y París), con quienes organizaron jornadas de

⁴³ Para mayor detalle al respecto, la propuesta de ley con las observaciones de su articulado puede consultarse en http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley_migraci%C3%B3n.pdf

sensibilización para reflexionar sobre diferentes temas, como la ética socialista y la construcción del rol del becario en el proceso socialista venezolano y la vinculación de los emigrados venezolanos con los planes de desarrollo de la Nación (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2008; Moreno, 2008).

Otro programa de esa índole, implementado a mediados de la década de 1990, se denominó *Talento Venezolano*, a cargo de la Fundación TALVEN, una organización no gubernamental que contó con el apoyo de la UNESCO hasta 1999. Posteriormente, el programa ha recibido el respaldo de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, la Academia Nacional de Medicina y de otras cinco Academias Nacionales (Freitez y Osorio, 2007; Freitez, 2011).

Habiéndose registrado una gran afluencia migratoria desde Venezuela durante 2017 y el primer semestre de 2018, el gobierno nacional formuló el *Plan Vuelta a la Patria* con el objetivo de ofrecer apoyo a migrantes que expresen voluntariamente su deseo de retornar al país. El programa está dirigido esencialmente a ciudadanos venezolanos que se encuentren en una situación económica precaria, que les imposibilita asumir el financiamiento del viaje de regreso por sus propios medios.⁴⁴ Para acceder a este beneficio, la persona interesada debe registrarse en el *Sistema de Registro del Plan* aportando información actualizada acerca de su situación en el extranjero y consignando copia o constancias de los documentos exigidos en el registro. Según las cifras reportadas hasta octubre de 2019, en el marco de este plan habían sido repatriados 15.856 venezolanos procedentes principalmente de Brasil (7.285), seguidamente de Perú (3.491) y Ecuador (3.242) y el resto de Colombia, República Dominicana, Argentina y Chile (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2019).

A inicios de 2018, la Asamblea Nacional trabajó en la implementación del *Proyecto*

⁴⁴ Es ambigua la posición oficial respecto a la atención que debe brindar a los ciudadanos que han migrado. Por una parte, se reconoce el mandato constitucional que obliga a dar protección a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y, por otro lado, expresa que el Estado venezolano no está obligado a hacerlo. Esa ambigüedad se expresa en el portal del Consulado General de Venezuela en Islas Canarias del Reino de España donde se dice que “El plan vuelta a la patria es un programa social de apoyo y estímulo para el regreso a quienes por distintas razones han abandonado voluntariamente el país. El Estado Venezolano no está obligado a hacerlo pero desarrolla este programa social en atención a una necesidad real, y cumplimiento del mandato constitucional que nos obliga a dar protección a todo ciudadano en situación de vulnerabilidad. Es un programa de protección de los derechos humanos de los venezolanos migrantes”. Disponible en: <http://consuladodevenezuela.es/contenido.php?idNot=10264> (consultado el 20-12-2019).

Registro Internacional de Venezolanos en el Exterior (RIVE),⁴⁵ una herramienta digital desarrollada por la Comisión de Familia, Mujer y Juventud del parlamento venezolano, con la finalidad de recabar información para dimensionar y caracterizar el proceso migratorio para contribuir a fundamentar el diseño de políticas públicas en esta materia y velar por las garantías a los derechos de quienes han migrado. A la fecha no se tiene información sobre el desarrollo de esta iniciativa.⁴⁶

2. Marco jurídico nacional y su relación con los marcos jurídicos internacionales

En este apartado se ofrece una revisión general de la plataforma legal que da soporte al hecho migratorio tanto nivel nacional como internacional. Esta presentación comienza identificando los aspectos más relevantes del marco jurídico general bajo el que se rige el resto de las leyes y normativas en la materia: la Constitución de 1999. Posteriormente, se revisan las principales normativas migratorias venezolanas que regulan el ingreso y la permanencia en el país de las personas extranjeras, el otorgamiento de la nacionalidad y la ciudadanía, la protección del derecho al refugio y al asilo y otros instrumentos regulatorios relacionados con los derechos de los migrantes enmarcados dentro de los acuerdos y tratados suscritos por el país.

Asimismo, se ofrece una descripción sucinta del marco institucional identificando las principales instituciones que trabajan el tema migratorio, las responsabilidades que al respecto tienen, las formas de coordinación interinstitucional, así como otras instancias gubernamentales que velan no solamente por los derechos de los migrantes, sino también por los de aquellos que se encuentran en situación de desventaja y requieren de una protección especial como es el caso de los refugiados.

2.1. Marco normativo nacional que rige el proceso migratorio: principios de la Constitución de 1999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en el año 1999, establece explícitamente la igualdad ante la ley de todas las personas, y ello aplica también para las personas que no hayan nacido en el territorio venezolano. En su *Artículo 21º*, se expresa que “*No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza,*

⁴⁵ El RIVE funcionó en el portal www.rive.an.gob.ve pero actualmente se encuentra desactivado.

⁴⁶ La ONG Espacio Público, en su informe titulado *El Estado no informa oportuna y adecuadamente sobre la situación migratoria venezolana*, hace referencia a las peticiones de información formuladas a la Asamblea Nacional a lo largo de 2019 sobre el estado del funcionamiento del RIVE, las cuales no fueron respondidas (Espacio Público, 2019).

el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona”. Asimismo, dicho artículo establece la obligación de garantizar las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva, de adoptar medidas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o que estén en situación de vulnerabilidad, y de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En el texto constitucional también se contemplan las premisas para la obtención de la nacionalidad. Concretamente, en el *Artículo 32º*, se da cuenta de la extensión del derecho a la nacionalidad, no solamente de forma exclusiva a los nacidos en el territorio nacional, sino también a quienes hayan nacido en el territorio extranjero de padres venezolanos por nacimiento o por naturalización, bajo el supuesto de que además se trata de una decisión personal de optar por dicha nacionalidad.⁴⁷ El *Artículo 33º*, por su parte, puntualiza las circunstancias en que los extranjeros tienen derecho a la nacionalidad.⁴⁸

La Constitución de 1999 establece algunas diferencias con respecto al marco constitucional reemplazado de 1961, en la medida en que se amplió el espectro de ciudadanos que gozan de preferencias para la obtención de la nacionalidad, al incluir a los originarios de otros países europeos (la Constitución de 1961 sólo especificaba

⁴⁷ El Artículo 32º reza lo siguiente: “Son venezolanos y venezolanas por nacimiento: 1. Toda persona nacida en territorio de la República; 2. Toda persona nacida en el territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento; 3. Toda persona nacida en el territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezca su residencia en el territorio de la república o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana; 4. Toda persona nacida en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir dieciocho (18) años de edad establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco (25) años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana”.

⁴⁸ El Artículo 33º reza lo siguiente: “Son venezolanos y venezolanas por naturalización: 1. Los extranjeros o extranjeras que obtengan carta de naturaleza. A tal fin, deberán tener domicilio en Venezuela con residencia ininterrumpida de, por lo menos, diez años inmediatamente anteriores a la fecha de la respectiva solicitud. El tiempo de residencia se reducirá a cinco (5) años en el caso de aquellos y aquellas que tuvieren la nacionalidad originaria de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe; 2. Los extranjeros o extranjeras que contraigan matrimonio con venezolano o venezolana desde que declaren su voluntad de serlo, transcurridos por lo menos cinco años a partir de la fecha del matrimonio; y 3. Los extranjeros o extranjeras menores de edad para la fecha de la naturalización del padre o de la madre que ejerza sobre ellos la patria potestad, siempre que declaren su voluntad de ser venezolanos o venezolanas antes de cumplir los veintiún (21) años de edad y hayan residido en Venezuela, ininterrumpidamente, durante los cinco (5) años anteriores a dicha declaración”.

España) y de países del Caribe, y se especificó en el propio texto constitucional cuáles son los beneficios reconocidos a estos ciudadanos.

Si bien estas precisiones apuntan a ampliar las posibilidades de naturalización por la vía del matrimonio, la obtención de la nacionalidad no es inmediata como lo era en la Constitución de 1961. En el nuevo marco, se establece la necesidad de que el matrimonio al menos tenga cinco años de duración. En la misma línea, se especifica un requisito mínimo de residencia ininterrumpida cuando se trata de menores de edad; sin embargo, no se detalla, como sí se hacía en 1961, que tratándose de menores de edad extranjeros, adoptados por venezolanos, residentes en la República, también tengan la posibilidad de adquirir la nacionalidad declarando su voluntad de obtenerla antes de los 25 años.

Una variación importante en cuanto a la amplitud de los derechos a la nacionalidad fue introducida en la Constitución vigente a través del *Artículo 34º*: “*La nacionalidad venezolana no se pierde al optar o adquirir otra nacionalidad*”. Este cambio se inscribe en la tendencia generalizada en los ordenamientos jurídicos constitucionales contemporáneos que permite a un individuo tener dos nacionalidades, que le habilitan a establecer vínculos jurídicos con dos Estados diferentes (Ferrer, 2009).⁴⁹ El trasfondo de esta norma jurídica, desde la perspectiva de los derechos humanos, está en garantizar la nacionalidad originaria de las personas que se vean obligadas a abandonar el país de origen en calidad de perseguidas por diferentes motivos o por condiciones adversas del contexto en el que viven. En el caso específico de Venezuela, este principio constitucional otorga una importante oportunidad a los descendientes de los flujos migratorios de las décadas de 1950 y 1970 de añadir la nacionalidad de sus padres o de sus abuelos, al brindar no sólo la posibilidad de convertirse en ciudadanos de un Estado adicional al de residencia, sino también de facilitar opciones de procesos migratorios hacia esos países en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Estos principios constitucionales determinan las diferentes normativas nacionales relacionadas con la migración, las cuales se revisarán a continuación.

⁴⁹ Permite a los ciudadanos tener derecho a poseer propiedades sin pagar impuestos como extranjeros, trabajar legalmente, tener acceso a subsidios y servicios de los gobiernos y de los Estados, así como adquirir responsabilidades, por ejemplo, fiscales u otro tipo de obligaciones.

2.2. Normativas migratorias venezolanas

Una mirada general a la normativa nacional en materia de migración del país permite explicar lo que la ley estipula en primer lugar sobre los criterios para establecer la ciudadanía, luego, los parámetros para la admisión, ingreso, permanencia, registro, control de información, salida y reingreso de los extranjeros en el territorio nacional, así como los derechos de los migrantes consagrados en otros instrumentos legales.

La Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004

La *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004*, presentada en la Gaceta Oficial N° 37.971 en julio de 2004, derogó la *Ley de Naturalización de 1955*. Con esta Ley, se instituyen las nuevas normas relacionadas con la adquisición, opción, renuncia y recuperación de la nacionalidad venezolana, así como con su revocación y nulidad. Además, es el instrumento mediante el cual se desarrollan los principios constitucionales concernientes al ejercicio de la ciudadanía y las causales que pueden llevar a su suspensión. A tales efectos, en dicha Ley se establecen los aspectos conceptuales y los principales criterios y condiciones para obtener la nacionalidad,⁵⁰ a los que se adjuntan los derechos y deberes que deben cumplirse. En su *Artículo 6°*, se ratifica la disposición constitucional: “*La nacionalidad venezolana no se pierde al adquirir otra nacionalidad, salvo que se renuncie a ella expresamente ante la autoridad venezolana competente para tal fin*” y en el *Artículo 7°* establece el uso obligatorio de la nacionalidad venezolana para el ingreso y salida del país, así como el deber de identificarse como venezolano frente a “actos civiles y políticos”.

La Ley establece, por lo demás, que el certificado de nacionalidad venezolana será otorgado por el órgano competente en la materia. Dicho certificado de identidad actualmente es procesado por el SAIME, adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz. A través de este organismo, el Gobierno inició en el año 2004 un plan de *cedulación*, enmarcado en la *Misión Identidad*,⁵¹

⁵⁰ En esta nueva Ley se precisan los conceptos que rigen los principios fundamentales de la regulación: 1) *Nacionalidad*: vínculo jurídico y político que une a la persona con el Estado; 2) *Ciudadanía*: la condición jurídica obtenida por la nacionalidad venezolana, la cual permite el goce y el ejercicio de los derechos y deberes políticos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes; 3) *Extranjero o Extranjera*: toda persona que no sea nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

⁵¹ La “Misión Identidad” forma parte del conjunto de programas sociales que se pusieron en marcha durante el primer mandato del Presidente Chávez y “tuvo como objetivo proveer de manera expedita un documento de identidad a la población excluida y de esa forma permitir su derecho al voto” en el Referendo Revocatorio que se realizó en el año 2004 (<http://pasaporte.saime.gob.ve/?q=node/18>).

cuyo objetivo fundamental es proveer de manera expedita el documento de identidad a la población que por diversas razones no era portadora del mismo. Se entiende que en ese proceso los extranjeros naturalizados también se beneficiaron de la renovación rápida de su documentación de identidad, aunque no hay estadísticas al respecto.

Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y Extranjeras que se encuentren en el Territorio Nacional

Este *Reglamento*, aprobado según decreto N°2823 y publicado en la Gaceta Oficial N° 37.871 del 3 de febrero de 2004, tiene el objetivo de establecer los parámetros para la regularización y naturalización de extranjeros dentro del territorio de la República que cumplan con los requisitos, así como de aquellos que se encuentran en condición de “irregular”.

En materia de derechos, dicho reglamento es explícito en vista de que sus principios rectores se basan en *“la obligación del Estado de defender y garantizar los derechos humanos, la dignidad, el trato justo y equitativo, la gratuidad, la repuesta oportuna y adecuada, la honestidad, transparencia, imparcialidad y buena fe, para implementar un procedimiento efectivo que atienda las solicitudes realizadas por los extranjeros”* que se encuentren en el territorio nacional. Este reglamento también especifica que el órgano rector es el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través del SAIME.⁵² Sumado a estas instituciones, el reglamento detalla que los Ministerios que tienen competencia en Educación, Cultura y Deporte, Trabajo, Defensa, Relaciones Exteriores, Comunicación e Información y el Instituto Nacional de Estadística deben contribuir a implementar la normativa de dicho reglamento.

El Ministerio, a través de su órgano ejecutor (SAIME), tiene la facultad de *“simplificar o suprimir los trámites administrativos, en los procesos de regularización de la admisión y permanencia de los extranjeros y las extranjeras en condición irregular y en el proceso de naturalización, de conformidad con los principios y normas que establece la Ley que regula la materia”*. En general, pareciera que los cambios en las disposiciones legales han traído mayores beneficios a la población en la medida en que se amplían sus derechos al facilitar los trámites para la adquisición de la nacionalidad venezolana.

Ley de Extranjería y Migración de 2004

La materia migratoria está específicamente regida por la *Ley de Extranjería y*

⁵² Antigua Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX).

*Migración de 2004*⁵³, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.944, de mayo 2004. Esta norma establece que los órganos con responsabilidades en materia migratoria son los Ministerios “con competencia en las áreas de relaciones exteriores, de la defensa y del trabajo”. En su *Artículo 3°* define a los extranjeros y extranjeras como “toda persona que no sea nacional de la República Bolivariana de Venezuela” y en el *Artículo 6°* los categoriza de la siguiente forma: 1) *No migrante*: aquellos que ingresan por un tiempo inferior a 90 días sin intención de fijar domicilio en el país; 2) *Migrantes temporales*: quienes ingresan con ánimo de permanecer hasta culminar las actividades por las que decidieron venir al país; 3) *Migrantes permanentes*: quienes tienen autorización de permanecer de forma indefinida en el país. Para el caso de quienes entraren en el territorio en calidad de refugiados o asilados se aclara que su condición se registrará por la ley específica que regula esta materia.

Por otra parte, el *Artículo 13°* contempla que los extranjeros gozan de los mismos derechos y deberes que los nacionales, de forma alineada con lo establecido en la Constitución de la República. Asimismo, en el *Artículo 15°* se especifica que los extranjeros también “*tienen derecho a la tutela judicial efectiva en todos los actos que a estos conciernen o se encuentren involucrados*”, respetando todas las garantías previstas en el texto constitucional.

La ley aclara los requisitos en cuanto a la *admisión, ingreso y salida* de personas al país. Al respecto, se hace explícito en la ley que el extranjero debe contar con un pasaporte válido y vigente además del respectivo visado. Quien represente algún culto religioso, y que ingrese al país para ejercer actividades relacionadas con este, deberá tener una autorización del órgano competente del ejecutivo nacional. Quienes ingresen por un contrato de trabajo deben tramitar una autorización laboral ante la autoridad sobre trabajo y a través de su contratante en el territorio nacional. En este sentido se identifican, en el *Artículo 17°*, las condiciones en las que se aplican excepciones, por ejemplo, profesionales que ingresen para trabajar por un lapso no mayor a 90 días; o en actividades amparadas en convenios de cooperación y asistencia técnica; o miembros de comisiones científicas autorizados por el Estado. No podrán admitirse en el territorio nacional: extranjeros requeridos por autoridades extranjeras policiales o judiciales, quienes hayan sido expulsados y tengan prohibición de entrada al país, quienes hayan cometido delitos o violaciones a los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, quienes estén relacionados con el tráfico de

⁵³ Esta Ley deroga varias disposiciones legales de vieja data: la *Ley de Extranjeros de 1937*, la *Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio de Venezuela de 1942* y la *Ley de Inmigración y Colonización de 1966*.

estupefacientes y quienes padezcan enfermedades infecto-contagiosas y otras que puedan comprometer la salud pública.

Esta Ley en su *Artículo 21º* establece que se creará el *Registro Nacional de Extranjeros* en el cual deberán inscribirse los inmigrantes que ingresen al país. Luego de transcurridos 8 años de la aprobación de la *Ley de Extranjería y Migración*, se hizo un intento de implementación de dicho Registro en forma piloto y durante algún tiempo estuvo presente en el portal del SAIME, pero sin mucha claridad en cuanto a las instrucciones a seguir para proceder con la inscripción. Asimismo, en su *Artículo 28º*, la Ley contempla la constitución de la *Comisión Nacional de Migración* como una instancia asesora del ejecutivo nacional en el cumplimiento de las funciones establecidas. Se volverá sobre este aspecto más adelante.

Esta Ley instituye el marco regulatorio para el ingreso y la permanencia de personas no nacionales, a las cuales esta normativa define como extranjeros, y para el funcionamiento de las instancias de gestión y control en esta materia. La Ley no contempla la otra cara de la moneda del hecho migratorio, que es la emigración de los nacionales y, al respecto, no incluye ningún Título (o Capítulo) referido al Registro de los Venezolanos Residentes en el Exterior y a la protección de sus derechos.

Normas de Procedimiento para la Expedición de Visado

Las *Normas de Procedimiento para la Expedición de Visado* fueron publicadas en la Gaceta Oficial N° 5.427 de enero de 2000, con anterioridad a la entrada en vigencia de la *Ley de Extranjería y Migración* (2004) y hasta el momento parece ser la norma que rige este procedimiento.⁵⁴ Esta norma regula las formas de entrada de los inmigrantes al país a partir de los tipos de ingresos, categorizados en el *Artículo 1*: a. Turista; b. Simple transeúnte que a su vez se clasifica en: transeúnte de negocios, inversionista, empresario/industrial, familiar venezolano, empleado doméstico, estudiante, religioso, familiar, reingreso, laboral y rentista; c. Viajero de tránsito. Asimismo, especifica en su *rtículo 40º* que, cuando el transeúnte inversionista, familiar, rentista, empleado doméstico, religioso o laboral haya permanecido como mínimo un año de forma ininterrumpida en el país, si solicitare ante el Ministerio de Interior y Justicia la condición de residente, éste se la otorgará debiendo renovarla cada 5 años. Esta

⁵⁴ Esta norma deroga la Resolución Conjunta N° 072 del Ministerio de Relaciones Interiores junto a la N° 067 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de abril de 1989, sobre *Normas de Procedimiento para la Expedición de Visados*. También deroga la Resolución Conjunta N° 498 del Ministerio de Relaciones Interiores y N° 186 del Ministerio de Relaciones Exteriores de octubre de 1997 sobre *Normas para la Expedición de Visas de Transeúnte Laboral a los Corresponsales de Prensa Extranjera*.

disposición permite a quienes ingresen al país extender su permanencia en él y no se especifica si dicha permanencia ocurre en condiciones diferentes a las iniciales y por las que les fue otorgado el visado, convirtiéndose así en una normativa con cierta laxitud para la permanencia de extranjeros en el territorio venezolano.

Ley Orgánica de Registro Civil

La *Ley Orgánica de Registro Civil* publicada en la Gaceta Oficial N° 39.264 de septiembre de 2009 tiene como objetivo principal “regular la competencia, formación, organización, funcionamiento, centralización de la información, supervisión y control del Registro Civil”.⁵⁵ En su *Artículo 16°* esta ley hace explícita la creación de un *Sistema Nacional de Registro Civil*, bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores y Justicia, Relaciones Exteriores, Salud, Pueblos y Comunidades Indígenas, siendo el ente rector del sistema el Consejo Nacional Electoral.

Entre los eventos que deben inscribirse en dicho registro se identifican los siguientes, con relación al hecho migratorio: 1) lo relativo a la adquisición, opción, renuncia y pérdida de la nacionalidad; 2) la residencia; y 3) la condición de migrante temporal y permanente, así como la pérdida y revocación de ésta.

Con relación a la obtención de la nacionalidad a través de la naturalización, el *Artículo 132°* establece el derecho a que el acto sea inscrito en el *Registro Civil*. Tanto la declaración voluntaria de acogerse a la nacionalidad venezolana (*Artículo 134°*) como la decisión de la renuncia (*Artículo 136°*) deben ser formuladas en las oficinas de *Registro Civil* o autoridad diplomática o consular, en caso de encontrarse en el extranjero.

Cuando se trata de matrimonios de venezolanos realizados en el exterior, esta ley también contempla en el *Artículo 115°* su declaración ante la delegación diplomática o consular del país en donde hubiera ocurrido el enlace, con la finalidad de que sea igualmente incorporado al *Registro Civil*. En el caso de extranjeros casados en el exterior y residenciados en el país, también tienen la obligación (*Artículo 116°*) de presentar en el *Registro Civil* una copia legalizada del acta de matrimonio (traducida por intérprete público si fuere necesario), en un lapso no mayor de 15 días, contados desde el momento en que se estableció la residencia en el país.

⁵⁵ Con la entrada en vigencia de esta ley, quedaron derogados una serie de artículos de los siguientes instrumentos legales: el *Código Civil*, el *Código de Procedimiento Civil*, la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, la *Ley Orgánica de Protección del Niño, Niña y Adolescente*, la *Ley del Registro Público y del Notariado* y la *Ley de Nacionalidad y Ciudadanía*.

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas

En el año 2001, Venezuela aprobó la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas* (LORRAA), cuyo principio fundamental es reconocer y garantizar el derecho de asilo y refugio. Dicho instrumento legal en su *Artículo 4º* define al refugiado como:

“toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual.”

Por su parte, el *Artículo 38º* define la condición de asilado cuando el Estado considere que el sujeto es un perseguido debido a sus creencias, opiniones o afiliación política, “*por actos que puedan ser considerados como delitos políticos, o por delitos comunes cometidos con fines políticos*”. Otro de los aspectos a destacar de esta ley es el principio de “no devolución” establecido en el *Artículo 7º*: toda persona que solicite la condición de refugiado no podrá ser rechazada ni obligada a retornar al territorio donde su integridad física, libertad e incluso la vida pueden estar en riesgo. En este sentido, la ley establece que el retorno debe ser voluntario.

Esta ley contempla la creación de la *Comisión Nacional de Refugiados*, cuyo objetivo es orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección, asistencia y apoyo jurídico a los solicitantes de refugio y a los ya refugiados. Tal normativa legal concuerda con lo establecido en el *Artículo 69º* de la *Constitución Nacional* mediante el cual se reconoce y se garantiza el derecho de asilo y de refugio. Con la LORRAA se buscó garantizar los derechos humanos de las personas en esa situación y dar respuestas a la grave situación de los desplazados colombianos hacia las zonas fronterizas, muchos de ellos indocumentados y necesitados de protección.⁵⁶

Otros instrumentos que reglamentan condiciones para los extranjeros

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* contempla de manera general

⁵⁶ Para mayor detalle, ver la *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina* disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3016>

aspectos relacionados con los temas sobre el territorio, las fronteras y la migración cuando en el *Artículo 156°* expresa que es responsabilidad del Poder Público Nacional el manejo de la política fronteriza y la soberanía del territorio, así como legislar en materia de inmigración y poblamiento. A partir de este mandato constitucional, otros marcos normativos en el país, aunque regulan temas diferentes al migratorio, lo consideran como parte de los derechos que deben preservarse a los habitantes del territorio en esas materias. De esta forma, por ejemplo, la *Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras* (LOTTT) expresa en su *Artículo 3°* que las disposiciones contenidas en dicha ley regirán tanto a los nacionales como a los extranjeros, de manera que se encuentran igualmente amparados por dicho marco legal.

Cuando se trata de inmigrantes que ingresan al país para ejercer alguna actividad económica, la LOTTT especifica en su *Artículo 27°* que el 90 por ciento o más de los trabajadores en una organización deben ser venezolanos dejando sólo un 10 por ciento de los cargos disponibles para no nacionales. Asimismo, se establece en el *Artículo 29°* que deberá existir una prioridad a la hora de contratar personal extranjero cuando estos tengan hijos nacidos en el territorio nacional, o estén casados con nacionales, habiendo establecido su domicilio en el país, y cuenten con un tiempo de residencia superior a cinco años continuos. Las remuneraciones también son reglamentadas por este marco legal para los extranjeros, estas no deben “*exceder del veinte por ciento del total de las remuneraciones pagadas al resto de los trabajadores*”. Estas medidas establecidas en la LOTTT apuntan a proteger a la mano de obra nacional frente a la extranjera, estableciendo parámetros tanto para la contratación como para la remuneración de extranjeros en el territorio nacional.

En cuanto a la posibilidad de optar por el ejercicio de un cargo público, sea por designación o por elección popular, la Constitución igualmente especifica cuáles son los límites que los extranjeros tienen para asumirlos. El *Artículo 41°* expresa que solamente los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad podrán ejercer la Presidencia de la República, la Vicepresidencia del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional, la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, la Presidencia del Consejo Nacional Electoral, de la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía y la Defensoría. Por su parte, pueden ser venezolanos por naturalización los Diputados, Ministros (que no se relacionen con la seguridad de la Nación), Gobernadores y Alcaldes siempre que tengan una residencia ininterrumpida en el país superior a quince años.

Otro derecho de suma importancia para los extranjeros es el voto. El *Artículo 64°* de la Constitución prevé que esta población tenga posibilidad de elegir a los representantes a cargos estatales, municipales y parroquiales, siempre que tengan diez o más años de residencia en el país; sin embargo, no tienen posibilidad de votar cuando se trata

de elecciones presidenciales. Esos mandatos constitucionales son recogidos en el articulado de la *Ley Orgánica de Procesos Electorales* del año 2009.

Ley de Migración de Retorno

La Asamblea Nacional, cuya mayoría de parlamentarios pertenecen a organizaciones políticas no identificadas con el oficialismo, también trabajó en la formulación del *Proyecto de Ley de Migración de Retorno*, cuyo objetivo es regular e incentivar el regreso voluntario de los venezolanos que dejaron el país en forma voluntaria o forzada. Dicha Ley fue sancionada el día 12 de diciembre de 2018, pero la misma, dada la crisis institucional que vive Venezuela desde 2015, ha tenido igual suerte que el resto de las leyes aprobadas por el Parlamento, las cuales no han sido finalmente refrendadas por el Presidente de la República para que se ejecuten, en vista que, como se dijo antes, el TSJ ha inhabilitado a la Asamblea Nacional en sus funciones por considerarla en desacato.

2.3. Vinculación con los instrumentos internacionales en la materia

Existe un marco jurídico internacional fundamentado en la protección de los derechos humanos, que considera entre muchos aspectos la materia migratoria, a los cuales el Estado venezolano se ha vinculado. En la siguiente tabla se listan los tratados, convenios, convenciones, declaraciones, protocolos y principios en orden cronológico según su fecha de ocurrencia.⁵⁷

Los instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y los derechos de los trabajadores migrantes en los que Venezuela tiene algún tipo de participación recogen un espíritu fundado en la protección y el respeto a la dignidad humana, procurando que las diferencias entre los individuos no sean las causantes de la violación de sus derechos. Específicamente, los trabajadores migrantes son un elemento de atención en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y se hace mención especial por su reciente ratificación por parte de Venezuela en mayo del 2014. El objetivo de la convención es establecer medidas que impidan la migración irregular, proporciona un marco jurídico que apunta a proteger las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, particularmente de aquellos que puedan ser víctimas de redes de trata de personas.⁵⁸

⁵⁷ La fecha de ratificación solamente aplica en los casos en que el tipo de instrumento legal así lo amerite.

⁵⁸ Para mayor detalle ver: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>

En concordancia con los principios constitucionales, las demás leyes y normas nacionales, y con la adhesión a un número apreciable de acuerdos y tratados suscritos, el país se enmarca en la perspectiva del reconocimiento y promoción de los derechos humanos en general y de los trabajadores y migrantes en particular.

Año	Instrumento	Fecha de ratificación por parte de Venezuela*
2004	Declaración y Plan de Acción de México. Refugiados	-
2002	Declaración de Quito sobre Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos Derecho Internacional de los Refugiados	-
2001	Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia	-
2000	Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños	2002
2000	Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil	2002
2000	Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional contra el Tráfico de Migrantes por Mar, Aire y Tierra	2005
1999	Convenio N° 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil	2004
1998	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	-
1995	Declaración y Programa de Acción de Copenhague	
1994	Declaración y Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo	
1994	Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. Derecho Internacional de los Refugiados	-
1990	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.	2014
1985	Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en el que Viven	-
1984	Declaración de Cartagena sobre Refugiados	-
1979	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	1982
1967	Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial	-
1966	Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados	1986
1951	Convención sobre el Estatuto de Refugiados	-
1975	Convenio N° 143 sobre los Trabajadores Migrantes	1983
1962	Convenio N° 118 sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social)	1981
1961	Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o Reducción de la Apatridia	-
1954	Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de las Personas Apátridas	-
1952	Convenio N° 102 sobre la Seguridad Social	1981
1950	Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	-
1949	Convenio N° 97 sobre los Trabajadores Migrantes	1983

* Sólo para el caso de los convenios, convenciones y tratados a los cuales aplica fecha de ratificación.

2.4. Acuerdos regionales y bilaterales

La adecuación de los instrumentos legislativos nacionales no es suficiente para garantizar la regulación de los procesos migratorios, de allí la importancia de aprovechar los espacios de integración regional, así como las negociaciones bilaterales entre países, con la finalidad de abordar las problemáticas relacionadas con la migración internacional y trabajar por el fortalecimiento de los marcos normativos y los mecanismos institucionales que contribuyan a la gobernanza en esta materia. En la presente sección se hace referencia a los compromisos en temas migratorios adquiridos por Venezuela en acuerdos regionales y bilaterales.

Acuerdos regionales

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), conformada en 1996, es uno de los acuerdos regionales suscrito por Venezuela de mayor trayectoria histórica. Su origen se remonta a la creación del Pacto Andino en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena, al que se integra Venezuela en 1973. En el marco de este proyecto de integración se aprobaron diferentes acuerdos en materias específicas, uno de ellos fue el Convenio Simón Rodríguez sobre integración sociolaboral, planificación de recursos humanos y movilidad y protección de la fuerza de trabajo migrante. Para alcanzar esos propósitos fue sancionado el Instrumento Andino de Migración Laboral (Decisión 116), estableciéndose la creación de Oficinas de Migración Laboral dependientes de los Ministerios de Trabajo para su puesta en operación y cumplimiento. Esta normativa, considerada de avanzada como intento de regulación de las migraciones laborales, confrontó muchas dificultades en su aplicación, por cuanto no consiguió constituirse en una instancia comunitaria real por encima de las legislaciones nacionales (Torales, González y Pérez, 2003).

En el año 2006, el Presidente Hugo Chávez anunció la salida de la República Bolivariana de Venezuela de la CAN, la cual se hizo plenamente efectiva en el año 2011. Desde entonces, el interés del Gobierno Nacional se ha centrado en otros espacios de integración regional, entre ellos: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La primera de estas organizaciones se ha planteado entre sus objetivos fundamentales procurar la libre circulación de bienes y servicios junto a la adopción de una política comercial común, y en lo que compete al ámbito migratorio, la libre circulación de personas entre los países miembros con el fin de fortalecer el proceso de integración.

En este sentido, los Estados asociados al bloque⁵⁹ firmaron un acuerdo sobre el reconocimiento de los documentos de identificación personal de cada país como documentos válidos para el tránsito de los nacionales entre las diferentes naciones miembros. Cuando se trate de extranjeros residentes en algún Estado asociado al bloque, estos podrán circular con los documentos que el país receptor defina, siempre que no requieran visa para ingresar en el lugar de destino, dada su nacionalidad de origen.

El MERCOSUR viene trabajando desde comienzos de la década de 1990 en una agenda de acuerdos en materia migratoria que incluye la atención a problemas relacionados con el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores, las normas de acceso y permanencia, los migrantes en situación irregular, la protección a los refugiados, la libre circulación de la mano de obra y la promoción de los derechos de los trabajadores y la seguridad social, entre otros.

En el año 2012 Venezuela se incorporó al MERCOSUR como miembro pleno, y en ese entonces participó en el *Foro Especializado Migratorio* (FEM), donde se discuten las políticas migratorias a ser aplicadas por mecanismos de integración (República Bolivariana de Venezuela, 2017:36). Si bien antes de esa fecha el país venía realizando algunos esfuerzos para adecuar sus políticas migratorias a las necesidades actuales, todavía necesitaba de ajustes de su marco normativo e institucional para que sintonizara con los acuerdos vigentes entre los países integrantes de este bloque regional. Venezuela estaba obligada a extender, antes de 2016, los beneficios del Acuerdo de Residencia al resto de los países fundadores del MERCOSUR y sus asociados, que además de Bolivia y Chile, abarcan a Colombia, Ecuador y Perú. En ese sentido, el gobierno de Venezuela recientemente ha reportado, en el *Informe Nacional sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, la incorporación de las siguientes normativas al ordenamiento jurídico: i) decreto N° 46/00 *Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR*; ii) decreto N° 47/00 *Instalación de Canales Privilegiados de entrada en aeropuertos para ciudadanos del MERCOSUR* de la República de Bolivia y la República de Chile; iii) decreto N° 12/91 *Facilitación para los ciudadanos del MERCOSUR*; iv) decreto N° 112/94 *Características comunes a las que deberían tender los documentos de identificación de circulación entre los Estados Partes*; v) decreto N° 59/96 *Creación de centros de Consulta de Documentos Personales del MERCOSUR C.C.D.P.*; vi) decreto N° 74/96 *Tarjeta de Entrada/Salida (TES)*; vii) decreto N° 40/98 *Características comunes a las que deberían tender los Pasaportes*

⁵⁹ Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú además de Venezuela.

(República Bolivariana de Venezuela, 2017:36).

Pese a los avances reportados, el país mostraba retrasos en este compromiso de adherirse formalmente a dicho acuerdo para extender los beneficios del mismo a sus ciudadanos en todos los países del MERCOSUR, no obstante que los venezolanos se estaban favoreciendo de obtener permisos de residencia temporal de 2 años y también definitivos. Pero en el año 2014 el gobierno de Colombia decidió suspender la emisión de visas MERCOSUR para venezolanos debido a que el gobierno de Nicolás Maduro había escatimado permisos de residencia a ciudadanos colombianos (Muñoz, 2016: 359-360).

Vale destacar que desde el año 2017 Venezuela quedó suspendida del MERCOSUR por “ruptura del orden democrático”.

La UNASUR es otra de las asociaciones de relevancia en la cual se encuentra inserto el país. Creada en el año 2008, la UNASUR tiene como objetivo fundamental, en forma similar al MERCOSUR, impulsar la integración regional, esta vez con especificidad en los ámbitos de educación, salud, infraestructura, seguridad, democracia, energía y ambiente. Los Estados miembros, junto a Venezuela son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

En el ámbito migratorio, UNASUR ha planteado impulsar la consolidación de una identidad suramericana, a través del reconocimiento de los derechos de los nacionales de países diferentes al propio y miembros de la Unión de Naciones.⁶⁰ Bajo este principio, en noviembre de 2012, se decidió promover la construcción de la ciudadanía suramericana a partir de la dimensión migratoria. Para ello, se creó el *Grupo de Trabajo de Ciudadanía Suramericana* (GTCS) donde el gobierno de Venezuela reporta que ha participado en los debates sobre las resoluciones para “la simplificación de trámites, reconocimiento de documentos de viaje (pasaportes) entre todos los Estados Partes”, apuntando a “la posibilidad de implementar un pasaporte común de la UNASUR y el desarrollo de una *Plataforma de Información a los Ciudadanos y Ciudadanas Suramericanos* (PICSUR), una herramienta web que coloque a la disposición de la ciudadanía suramericana información consular y migratoria de interés” (República Bolivariana de Venezuela, 2017:36).

En la actualidad la UNASUR ha bajado su perfil en vista de la recomposición del liderazgo político en la región, luego del fallecimiento del Presidente Chávez en

⁶⁰ Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/b7/38/b738ebb857a7720d048c0b32a39b5f32/Decision-14-Creacion-Consejo-Seguridad-Ciudadana-Lima-30-noviembre.pdf>

Venezuela y de la participación de nuevos jefes de gobierno que difieren con la orientación político-ideológica que prevaleció en el seno de la organización.

Otro espacio de integración regional donde participa el Estado venezolano es en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Al respecto, destaca la aprobación del *Plan de Acción* entre CELAC y la Unión Europea (UE), donde se incluyó un capítulo sobre temas migratorios que tiene como principales objetivos (República Bolivariana de Venezuela, 2017:36):

- i. “intensificar la cooperación birregional determinando los retos y oportunidades comunes que requieren soluciones comunes;
- ii. constituir una base documental más sólida sobre la migración entre ambas regiones, con el fin de comprender mejor esa realidad;
- iii. abordar las sinergias positivas entre población y desarrollo;
- iv. aprovechar al máximo los efectos de la migración y la movilidad humana en el desarrollo;
- v. abordar la migración regular e irregular y otras cuestiones conexas, como el tráfico ilegal de migrantes y la trata de seres humanos;
- vi. promover el pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, entre ellos los menores no acompañados”.

Acuerdos bilaterales

Los acuerdos bilaterales sobre temas migratorios suelen ser mecanismos que se ajustan a las necesidades y especificidades de los Estados involucrados, definidos en consonancia con otros vínculos bilaterales. En el marco de las relaciones bilaterales con países fronterizos, destaca la suscripción de un *Acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República Federativa del Brasil sobre Localidades Fronterizas Vinculadas*, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.558 de 2010, cuyo objetivo es establecer un régimen especial fronterizo para el ingreso y la salida “*de mercancías para el uso y consumo personal, así como del transporte fronterizo de pasajeros en las referidas localidades por parte de sus residentes*”, tal como reza el primer artículo. Las localidades para la aplicación de dicho régimen especial son Santa Elena de Uairén, del estado Bolívar, en Venezuela, y la localidad de Pacaraima, en el estado Roraima, de Brasil. Se especifica que dicho régimen se aplicará a los residentes de dichas localidades que porten *Cédula Vecinal Fronteriza*, la cual los autoriza para el ingreso y la salida de mercancías de subsistencia libres de impuesto de importación y exportación, entre las

que se encuentran: alimentos, productos de limpieza, de aseo y de cosmética, prendas y complementos de vestir, calzados, libros, artículos escolares, revistas y periódicos, todo ello para el consumo personal y de la familia.

Otro acuerdo celebrado en ese mismo año es el de la creación de *Centros Binacionales de Asistencia a las Mujeres Migrantes en la Frontera Brasil-Venezuela*, cuyo objetivo es constituir un marco de cooperación, que contribuya a la colaboración mutua para la conformación de una red bilateral de atención a las mujeres migrantes en situación de violencia. Los entes de cada país involucrados son el *Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género de Venezuela* y la *Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de Brasil*. En el informe de la *Oficina de Relaciones Internacionales del MinMujer*,⁶¹ se registra un conjunto de actividades promovidas por ambos países en el marco del acuerdo hasta el año 2013, las cuales incluyen la creación de las *Casas de la Mujer* por parte del *Comité Binacional Fronterizo*.

En la frontera colombo-venezolana, el movimiento migratorio históricamente ha sido más activo, hecho que motivó la suscripción de acuerdos que intentan regularizar el tránsito de los residentes de ambos países y su permanencia, como el *Tratado de Tonchalá* de 1959, con el propósito de eliminar las dificultades del tránsito y residencia y fortalecer los vínculos de amistad entre los dos países. El acuerdo incluye, entre otras acciones, censar a sus respectivos nacionales que estén domiciliados en el otro país y documentarlos adecuadamente para pasar a otorgarles su residencia, todo ello con el propósito de regularizar su situación. Adicionalmente, el tratado establece el otorgamiento de permisos especiales para trabajar en la zona fronteriza para trabajadores agrícolas o industriales. Este tratado tiene un énfasis importante en la regulación de las migraciones laborales.

En forma similar, se acordó la creación de una *Zona de Integración Fronteriza* (ZIF) entre el estado Táchira de Venezuela y el Departamento de Norte de Santander de Colombia. Este acuerdo se encuentra vigente, según reporta el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en su portal web,⁶² sin embargo, con la salida de Venezuela de la *Comunidad Andina de Naciones* (CAN), puede haber quedado sin piso jurídico, considerando que su génesis se enmarcó en la *Decisión 501* de este grupo regional.

⁶¹ Ver: http://www.mercosurmujeres.org/userfiles/file/files/rmaam_2012_2/IIRMAAM_ANEXO14_INFORME_ME_BRASIL_VENEZUELA.pdf

⁶² Ver: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?TemaId=33&Tipo=B>

En el año 2012, se suscribió la *Declaración Venezuela-Perú para facilitar la regularización de los peruanos en Venezuela*, mediante la cual se otorga residencia a quien lo solicite. Las normas para facilitar la regularización de ciudadanos peruanos en Venezuela fueron publicadas en la Gaceta Oficial N° 40.157 de 2013. Los ciudadanos de nacionalidad peruana que aplican para la norma son aquellos en condición de migrantes no permanentes e inscritos en el *Registro de Regularización de Ciudadanos de Otras Nacionalidades* a cargo del SAIME.

Por otra parte, también se definió un *Estatuto Migratorio Ecuador-Venezuela* en el año 2010,⁶³ en el cual se establece que los nacionales de un país pueden ingresar al otro sin necesidad de visa por un lapso de 90 días, prorrogable por un lapso de tiempo igual. Asimismo, los nacionales de ambos países pueden tramitar una residencia temporal, con independencia de la categoría migratoria con la cual entraron al país. En abril de 2011 el SAIME comenzó el proceso de regularización migratoria de ciudadanos ecuatorianos residiendo en Venezuela de acuerdo con el convenio suscrito entre los Gobiernos de Venezuela y Ecuador en el marco del VIII Encuentro Presidencial celebrado en el año 2010.⁶⁴

En materia de *Seguridad Social*, el Estado venezolano ha celebrado convenios con diferentes países, como España,⁶⁵ Portugal,⁶⁶ Italia,⁶⁷ Chile⁶⁸ y Uruguay.⁶⁹ Quienes disfrutan de ellos deben ser trabajadores que presten o hayan prestado servicios en uno o en ambos países partes del convenio, así como aquellas personas que deriven derechos de los anteriores, es decir, que tienen derecho a las pensiones de sobrevivencia. Los convenios estipulan, entre otros aspectos, el traslado temporario de trabajadores y, quizás lo más relevante, el pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin

⁶³ *Estatuto Migratorio entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (2010)*. En Gaceta Oficial N° 39.529. Poder Legislativo de Venezuela.

⁶⁴ Consultado en: www.elmundo.com.ve/noticias/historico/inicia-proceso-de-regularizacion-de-ecuatorianos-e.aspx

⁶⁵ Convenio de Seguridad Social entre España y Venezuela: <http://www.judicatura.com/legislacion/1363.pdf>

⁶⁶ Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de Quito.

⁶⁷ Aprobado en mayo de 1990.

⁶⁸ Convenio Bilateral sobre Seguridad Social Chile: <http://www.eumed.net/oe-ess/lit/convenio%20chile%20venezuela%20en%20Seguridad%20Social.pdf>

⁶⁹ Disponible en: <http://www.eumed.net/oe-vess/conv/36276.pdf>

retenciones, ventaja de la cual se han beneficiado muchos de los ciudadanos que ingresaron a Venezuela con los flujos migratorios de la década de 1950.

Entre la República Popular China y Venezuela, en el marco de sus relaciones de cooperación, en 2005 se firmó un acuerdo para la *Facilitación de Trámites de Visados de los Ciudadanos Amparados por los Acuerdos de Cooperación*, mediante el cual se benefician los ejecutivos y técnicos de las empresas que participaren de los acuerdos económicos entre ambos países. En la Gaceta Oficial N° 38.151 de 2005 se decreta que el Estado otorgará visa de transeúnte de negocios válida por un año, que permitirá las múltiples entradas y la renovación por un año más.

En cuanto al *Convenio Integral de Cooperación entre Venezuela y Cuba*, vale destacar que, si bien no establece aspectos relacionados con el tema migratorio, puesto que se trata de una cooperación en materia de salud, deporte, energía, petróleo, informática, vivienda y agroalimentación, tiene relevancia en materia migratoria si se considera que tanto en el área de salud como en la deportiva ha habido un intercambio importante de profesionales que ingresan al país para “trabajar”, pero no clasifican propiamente como migrantes laborales, puesto que su actividad laboral se rige por las normas del convenio y no por la legislación nacional correspondiente.

2.5. Conferencia Sudamericana de Migraciones: Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones

La *Conferencia Sudamericana de Migraciones* (CSM), aunque sea un mecanismo regional no vinculante, promueve el diálogo y los acuerdos sobre migraciones bajo el reconocimiento de la importancia que tienen los movimientos migratorios en la región. La Conferencia tuvo sus inicios en 1999, en el marco del *Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo*, en el cual participaron todos los países suramericanos, excepto Guyana y Surinam. La primera edición de la Conferencia se realizó en 2000 y a partir de este año se realiza anualmente en cada uno de los países suramericanos.

En la décima edición de la Conferencia, se aprobó el *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones*, el cual incorpora el concepto de desarrollo humano como centro de las políticas de migración regionales, reconociendo la libertad de las personas para escoger vivir donde deseen hacerlo en busca de una mejor calidad de vida y definiendo programas de acción concretos que permitan el desarrollo humano

de las migraciones.⁷⁰

3. Marco institucional

En el ámbito nacional, el Poder Ejecutivo tiene responsabilidades y maneja los asuntos migratorios a través de diferentes ministerios, organismos e instituciones. Con la finalidad de dejar en evidencia las funciones de estas instituciones, se consideran a continuación aquellas que formulan políticas en materia migratoria y las que aplican la legislación.

3.1. Funciones de las principales instituciones que trabajan el tema migratorio en el Poder Ejecutivo

Presidencia de la República e instituciones adscritas (Instituto Nacional de Estadística)

La institución que se reconoce con responsabilidades en materia migratoria, esta vez para la generación de información estadística que dé cuenta del comportamiento del fenómeno, es el *Instituto Nacional de Estadística* (INE).⁷¹ El INE ejerce la rectoría técnica de la actividad estadística de carácter público en el país. Coordina además el *Sistema Estadístico Nacional* y produce estadísticas oficiales, que permitan la planificación y el diseño de políticas. Según la *Ley de la Función Pública de la Estadística*, en su artículo 14º, se hace explícito el derecho que tiene el usuario a la información estadística de interés público que el Estado produzca. Estos aspectos de la ley se ponen en evidencia en virtud de la dificultad que existe con el fenómeno migratorio para ser analizado en vista de la escasez de información que hay en torno al tema.

Ministerio de Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería)

Entre las competencias del Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz se incluye la relacionada con la identificación de los habitantes en el territorio nacional. De este ministerio depende el *Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería* (SAIME), su órgano ejecutor en materia migratoria, puesto que le

⁷⁰ Mayor detalle en: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf>

⁷¹ En el año 2010, bajo el Decreto Presidencial 7.502 publicado en Gaceta Oficial N° 39.451, se adscribe el INE al Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia. El INE permaneció en dicho ministerio hasta junio del año 2014, momento en que esta institución cambió nuevamente su adscripción, esta vez al Ministerio del Poder Popular de Planificación, bajo el Decreto Presidencial N° 1.077, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.443.

corresponde ejercer las competencias por mandato constitucional y legal para identificación de todos los ciudadanos y control de la admisión, permanencia y salida de los extranjeros del territorio nacional.

La *Dirección de Extranjería* se encarga, entre muchas otras funciones, de coordinar las actividades en torno al otorgamiento de visas y de solicitudes de ingresos de ciudadanos extranjeros al país, así como de coordinar con la *Dirección de Migración y Fronteras* la elaboración de *Censos de Extranjeros*. Por su parte, la *Dirección de Migración* se encarga de vigilar y controlar el movimiento migratorio de venezolanos y extranjeros a través de los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas terrestres, además de coordinar las actividades de migración a nivel nacional y mantener actualizada la estructura del registro migratorio. Esta dirección se encarga del *Registro de Ciudadanos de otras Nacionalidades* y de otorgar la documentación relacionada con los permisos especiales para trabajar en las zonas fronterizas a quienes laboran en actividades agropecuarias (carnet agropecuario) o industrial (carnet industrial).⁷² La información que hasta el momento se tiene sobre este registro es que se encuentra en una etapa de implantación.

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

La *Ley de Extranjería y Migración 2004* en su *Artículo 5º* establece como ministerios, con competencia en materia migratoria, también al *Ministerio de Relaciones Exteriores*. Esta institución tiene un marco institucional que atiende de forma directa aspectos migratorios. De esta forma, por ejemplo, la *Oficina de Asuntos Multilaterales* tiene competencias para coordinar la posición del país ante los organismos de integración y cooperación regional, participando y defendiendo a la Nación en distintos organismos de relaciones internacionales, como el MERCOSUR, la UNASUR y la CAN, por ejemplo. Otra de las funciones de esta oficina es la de coordinar la actuación de la *Comisión Nacional para los Refugiados*.

A la *Oficina de Fronteras* le corresponde evaluar y participar en la negociación y adopción de acuerdos, convenios y tratados internacionales, bilaterales y multilaterales, que traten asuntos fronterizos, entre otros. Esta Oficina debe, además, contribuir con la promoción y defensa de los intereses del país en materia fronteriza para el manejo de recursos y su desarrollo socioeconómico.

La *Oficina de Relaciones Consulares* resguarda los derechos e intereses, tanto del

⁷² Para mayor detalle sobre la documentación solicitada para la expedición de esta documentación visite: <http://www.saime.gob.ve/servicios/carnet-agropecuario-carnet-industrial-fronterizo/>

país como de los venezolanos en el exterior. Asimismo, esta Oficina participa en la elaboración de normas sobre migración. Entre sus competencias, se especifican el resguardo de los derechos e intereses del país y de los venezolanos en el exterior, además de emitir pasaportes y documentos de viaje a los venezolanos, así como visas y/o documentos a las personas que deseen viajar al país.

Ministerio del Poder Popular para la Defensa

La Constitución de la República establece en el *Artículo 327º* obligaciones de atención de las zonas fronterizas como elemento prioritario para la seguridad nacional y el organismo encargado de ello es el *Ministerio del Poder Popular para la Defensa*. Asimismo, el *Artículo 5º* de la *Ley de Extranjería y Migración* de 2004 lo identifica como parte de los órganos encargados de la ejecución de la ley. Esta institución tiene un rol fundamental en la seguridad de la Nación, en la medida en que debe controlar los elementos que pueden atentar contra ella, como las actividades del narcotráfico, la guerrilla, y en el caso que compete al tema migratorio, la inmigración irregular. Para ello, se crean organismos como el *Consejo de Defensa de la Nación (CODENA)* y la *Secretaría General del CODENA (SECODENA)*. Entre las funciones relacionadas con el tema migratorio, se destaca la delimitación y resguardo de las zonas de seguridad fronterizas.

Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social

El *Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social* se encarga de lo referente a las migraciones laborales, a través de la *Dirección de Migraciones Laborales*. Entre las responsabilidades de esta Dirección, está la de expedir una autorización laboral para la emisión de los visados para las personas en condición de migrante temporal laboral. Igualmente, a través de la *Oficina de Relaciones Internacionales*, se establecen enlaces con la *Organización Internacional del Trabajo* sobre la base de lo establecido en el *Artículo 15º* del Decreto sobre *Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central*, en cuanto a la relación con los organismos internacionales del trabajo. También es de su responsabilidad establecer relaciones con organizaciones de representación de trabajadores y empleadores internacionales.⁷³

⁷³ Llama la atención que la información sobre esta institución se obtiene de forma indirecta, es decir, a través del SAIME por ejemplo. La Memoria y Cuenta del Ministerio del Trabajo no informa sobre la existencia de las direcciones mencionadas, pero notifica sobre los mecanismos y supervisión a trabajadores migrantes, explicitando algunos logros relacionados con el procesamiento de solicitudes de autorizaciones laborales para el ingreso a territorio nacional de trabajadores y trabajadoras extranjeras.

3.2. Formas de coordinación interinstitucional

En vista de la multidimensionalidad y complejidad de las dinámicas migratorias, cuyo abordaje amerita la participación de instituciones diversas, se requiere de instancias de coordinación que generalmente están previstas en los instrumentos normativos. En el caso venezolano, como se verá seguidamente, esas figuras están establecidas tanto en la Ley de Extranjería y Migración como en la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas.

Comisión Nacional de Migración

Como se afirmó en páginas anteriores, la *Ley de Extranjería y Migración* de 2004, en su *Artículo 28º* establece la creación de la *Comisión Nacional de Migración*, que estaría integrada por el Ministerio con competencia migratoria, así como por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Pesca, Agricultura, Ganadería, Producción, Comercio y Trabajo. Entre sus atribuciones está la de revisar las normas jurídicas relacionadas con la política migratoria y estudiar metodologías para la aplicación de la *Ley de Extranjería y Migración* y su Reglamento. Hasta la fecha, no se encuentra información que dé cuenta de que se haya constituido dicha Comisión.

Comisión Nacional para los Refugiados

La *Comisión Nacional para los Refugiados* fue creada en el año 2003, en cumplimiento del *Artículo 12º* de la *Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas*. Esta Comisión está integrada por representantes del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, que la preside, del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia y del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, con derecho a voto. Tienen presencia en la Comisión el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quienes solo tienen derecho a voz.

Este ente se encarga de orientar y coordinar las acciones necesarias para brindar protección, asistencia y apoyo jurídico a las personas solicitantes de refugio. La Comisión también tiene la potestad de decidir la condición de refugiado, así como resolver sobre las medidas de expulsión de refugiados. La Comisión cuenta con Secretarías Técnicas Regionales, localizadas en Caracas y en los estados fronterizos con Colombia, Apure, Táchira y Zulia, en las cuales pueden introducirse las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

3.3. Otras instancias gubernamentales

Asamblea Nacional

En la esfera del Poder Legislativo se encuentran las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional. El *Artículo 38º* del Reglamento Interno y de Debate de la Asamblea Nacional define la existencia de comisiones permanentes que trabajan sobre temas de interés nacional. Estas comisiones deben, entre otras tareas, realizar investigaciones para preparar los temas a discutir y así hacer propuestas de proyectos de acuerdo con las materias en el ámbito de su competencia, para su discusión en el debate. El *Artículo 39º* de este mismo instrumento define las competencias de las diferentes temáticas de las comisiones permanentes. Se evidencian aquellas comisiones y competencias relacionadas con la materia migratoria: 1) La *Comisión Permanente de Política Interior* tiene entre sus competencias el conocimiento de los asuntos relativos al registro civil; 2) La *Comisión Permanente de Política Exterior, Soberanía e Integración* aborda todos los asuntos relativos a los procesos de integración del país con otros Estados u organismos internacionales y otras entidades de derecho público internacional. Esta Comisión también se encarga de los tratados, convenios u otros instrumentos de acuerdo y de cooperación internacional; 3) La *Comisión Permanente de Defensa y Seguridad* tiene la responsabilidad del estudio de los asuntos de defensa y seguridad de la Nación, considerando los aspectos fronterizos y ordenación territorial.

Defensoría del Pueblo

La *Defensoría del Pueblo* tiene como función principal la divulgación y formación en derechos humanos, entre los que se encuentran los atinentes a migrantes en situación de vulnerabilidad. A través de sus oficinas regionales, la Defensoría del Pueblo trabaja de forma estrecha con las comunidades, especialmente las fronterizas. La Defensoría forma parte del *Comité Binacional Fronterizo* para combatir la violencia contra la mujer.

Esta institución guarda estrecha relación con organismos internacionales de defensa de los derechos, como es el caso de ACNUR. Con esta se establecieron mecanismos de cooperación para la defensa de refugiados. En este sentido, la Defensoría emite recomendaciones a otras instituciones u organismos para resguardar los derechos, por ejemplo, a la *Comisión Nacional para los Refugiados*, para continuar con las jornadas de registro de solicitudes de refugio en comunidades de difícil acceso en la frontera venezolana; al Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz y al SAIME, para facilitar la expedición y renovación de cédulas de identidad para las personas refugiadas en estados fronterizos; al Ministerio del Poder

Popular para la Protección Social, para lograr integración económica de refugiados; al Ministerio del Poder Popular para la Educación, para evitar prácticas que dificulten el acceso al sistema educativo de personas refugiadas o migrantes en condición de vulnerabilidad; a las Gobernaciones y Alcaldías de zonas fronterizas, para formular políticas específicas dirigidas a las personas refugiadas.

4. Programas de los Organismos Internacionales sobre inmigración, emigración y refugio

Las distintas agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Venezuela, de acuerdo con su mandato, desarrollan diferentes proyectos y actividades relacionados con la materia migratoria, pero fundamentalmente el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, además de la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, por su naturaleza, son los dos organismos internacionales con mayor accionar en este campo.

El ACNUR⁷⁴ es un órgano del Sistema de las Naciones Unidas, que data de 1951, dependiente de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. La función del ACNUR, de acuerdo con su Estatuto es:

“...proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”.⁷⁵

Desde 1991 el ACNUR ha desempeñado una labor de apoyo a las personas que se encuentran en condición de refugiados en la República Bolivariana de Venezuela, a través de las campañas de sensibilización en las escuelas y universidades y la atención y asesoría a las personas que se encuentran en condición de refugiados, en aras de brindarles su protección desde el ámbito legal para su establecimiento en Venezuela y desde un ámbito personal, a través de la satisfacción de sus necesidades,

⁷⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (ACNUR). Página web: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/venezuela/>.

⁷⁵ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950. Consultado en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf?view=1>

incluyendo la entrega de microcréditos, llevando servicios de educación y salud a las comunidades y, en general, buscando el establecimiento de los refugiados en Venezuela bajo condiciones óptimas.

ACNUR en Venezuela igualmente ha impulsado programas de asistencia y ayuda humanitaria a personas refugiadas o solicitantes de refugio, brindando atención psicosocial y orientación legal, en todo el proceso de la solicitud, desde el inicio hasta el ejercicio de recursos en contra de decisiones que nieguen la condición de refugiados. En ello trabajan con el apoyo de las organizaciones *Cáritas de Venezuela* e *HIAS*.

Frente a la compleja situación socioeconómica y política que ha prevalecido en Venezuela en los últimos años, ACNUR ha trabajado con gobiernos y otros socios de la región para establecer una respuesta coordinada e integral con el fin de prestar asistencia y servicios a la población venezolana que ha salido de su país. ACNUR ha intensificado así su presencia en las zonas fronterizas y está trabajando para reforzar los sistemas de asilo y registro en toda la región y participa en enfoques de protección que han permitido conocer las necesidades humanitarias de estas personas (ACNUR, 2017:46).

La OIM⁷⁶ es una organización de Derecho Público Internacional, creada en 1951 y con sede en Ginebra, cuyo objetivo fundamental se basa en la protección de los migrantes, refugiados y personas desplazadas. De acuerdo con el *Artículo 1º* de su Constitución, la OIM representa un apoyo para otros entes, ya que se ha establecido que “*cooperará estrechamente con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que se ocupen de migraciones, de refugiados y de recursos humanos para, entre otros aspectos, facilitar la coordinación de las actividades internacionales en la materia*”.⁷⁷

La OIM inició sus actividades en Caracas en 1956 y desde ese año ha prestado servicios de apoyo y ayuda a la población migrante. A través de convenios con el Estado venezolano, la OIM ofrece asistencia a la población migrante que se encuentra en Venezuela, en cooperación con los Ministerios de la República, específicamente con el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores,

⁷⁶ Organización Internacional para los Migrantes. Página web: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home.html>.

⁷⁷ Constitución de la Organización Internacional para Migraciones. 21 de noviembre de 2003. Consultada en http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/iom_constitution_sp.pdf

la OIM ha colaborado con el fortalecimiento de las instituciones responsables de las políticas en materia migratoria. Con el Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social también se han coordinado programas que permitan la inserción laboral de los migrantes. Con el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a través del SAIME, se ha brindado apoyo para la obtención del documento de identidad de los migrantes, y por intermedio de la Oficina para la Prevención del Delito se atienden los posibles casos de trata y tráfico de personas. Asimismo, la OIM ha cooperado con el Ministerio de Educación, mediante la oferta de programas de ayuda económica y asistencial.

La OIM no sólo tiene convenios con los diversos Ministerios de la República, sino también con las embajadas de distintos países, tales como Canadá, Estados Unidos, Suecia, Noruega, Francia, Holanda, Argentina, Ecuador y Perú, con las cuales desarrollan programas para optimizar el apoyo y la atención a la población migrante que se encuentra en el territorio venezolano, específicamente en aspectos relacionados con las solicitudes de reasentamiento y retorno de connacionales.

La OIM también ha cumplido funciones sociales, específicamente en el estado Táchira, fronterizo con Colombia, donde ha acompañado proyectos de ayuda humanitaria mediante la entrega de recursos para la satisfacción de necesidades básicas de ciudadanos migrantes, como son: la vivienda, la alimentación, el cuidado y aseo personal, provisiones para el cuidado de los niños, adecuación de los centros de educación.

Adicionalmente, debe señalarse que la OIM impulsa iniciativas orientadas al fortalecimiento técnico de los países en el mejoramiento de los sistemas de información sobre migración internacional y el desarrollo de capacidades de análisis, que permitan la disponibilidad de diagnósticos actualizados sobre los cuales se puedan fundamentar las políticas públicas migratorias. En ese sentido, la OIM ha promovido la realización del *Proyecto Perfiles Migratorios*, concebido como una herramienta que ofrece información de utilidad para la comprensión de la dinámica migratoria, el marco regulatorio e institucional y las políticas migratorias vigentes.⁷⁸ En lo que respecta a la región de América del Sur, se busca que los perfiles migratorios de los países puedan contribuir, en el seno de la *Conferencia Sudamericana de Migraciones*, a la discusión para la formulación de políticas y

⁷⁸ Texidó y Gurrieri, en *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, mencionan a Venezuela en la lista de países donde se ha realizado el perfil migratorio (Texidó y Gurrieri, 2012:8), aunque el documento no está disponible en el portal respectivo.

gestión de la migración de manera informada (Texidó y Gurrieri, 2012:8). Sería deseable que en algún momento esta iniciativa tenga cabida en Venezuela y cuente con el apoyo del Gobierno Nacional, hasta ahora muy celoso cuando se trata de ofrecer estadísticas migratorias.

En la actualidad, la OIM lleva adelante un programa de capacitación sobre los conceptos básicos de las políticas públicas en la administración de las migraciones, ello con la finalidad de fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios que, en el país, tratan el tema migratorio. Dicha capacitación contempla temas relacionados con políticas migratorias internacionales, historia de la migración y programas de integración de migrantes que incluyan el fomento del retorno.

La OIM, además, se incorporó al Grupo Inter-agencial de Apoyo de Naciones Unidas y, en el marco del *Programa de Asistencia de Emergencia para Colombianos en busca de Protección Internacional en las Fronteras de Ecuador, Panamá y Venezuela con Colombia*, se brinda asistencia de emergencia a las comunidades indígenas con el abastecimiento de servicios de agua potable y de saneamiento, procurando la seguridad alimentaria, la nutrición, el albergue, la salud, la educación, además de la promoción de iniciativas productivas.

En razón del incremento de la emigración de ciudadanos venezolanos a países de la región se hace imperativo atender la necesidad de contar con información sobre el perfil de los migrantes venezolanos y de las dinámicas de las rutas migratorias. A tales efectos, la OIM ha implementado la *Matriz de Monitoreo de Desplazamiento* (DTM por sus siglas en inglés), que constituye un “sistema para seguir y monitorear el desplazamiento y la movilidad de las poblaciones” (OIM, 2018:6). La DTM se inició en forma piloto en el año 2016 en un proyecto conjunto con Migración Colombia en 3 municipios de la frontera colombiana con el vecino país: Arauca, Cúcuta y Villa del Rosario. En el año 2017 la matriz se extendió a 9 municipios y se incluyó a la ciudad de Bogotá. También esa herramienta ha sido aplicada en Perú, en los puntos de entrada y salida de los migrantes venezolanos por la frontera con Ecuador y con Chile.

En 2019 ACNUR y OIM trabajaron conjuntamente en la formulación y coordinación del Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés), el cual constituye una hoja de ruta coordinada de acción acordada por 95 organizaciones en 16 países, a fin de: responder a las necesidades humanitarias urgentes de los refugiados y migrantes de Venezuela, asegurar su inclusión social y económica en las comunidades que los reciben y llamar la atención de la comunidad de donantes, incluidas las instituciones financieras internacionales y actores del

desarrollo con el fin de aumentar su apoyo (RMRP, 2019).

Por otra parte, puede identificarse la colaboración que brinda la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, que tiene entre sus mandatos contribuir al fortalecimiento de las políticas y estrategias para la protección de las personas migrantes adoptadas en los países de la región. La cooperación de la CEPAL en materia de estudios y políticas migratorias se inscribe en una mirada regional propositiva acerca de las oportunidades que ofrecen los procesos migratorios para el desarrollo, prestando atención a la condición fundamental de protección de los derechos de las personas migrantes y a la igualdad como aspiración superior del desarrollo integral. Ese trabajo es realizado con el apoyo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), de la División de Población de la CEPAL, mediante programas de asistencia técnica a los países para el mejoramiento de la recolección de los datos sobre migración internacional a través de los censos de población, y su aprovechamiento exhaustivo, a los fines de orientar las políticas públicas en esta materia. En este sentido, el CELADE ha desarrollado el *Programa de Investigación de la Migración Internacional en las Américas (IMILA)*, el cual se ha sustentado en la construcción de una base de datos provenientes de las diferentes rondas censales sobre la población nacida en el exterior, empadronada en los diferentes países de la región latinoamericana, incluyendo además Estados Unidos y Canadá. Esta información ha permitido disponer de una estimación del stock de migrantes venezolanos en países de las Américas y su caracterización demográfica y socioeconómica.

Otra población de alta vulnerabilidad son las víctimas de trata de personas. En este sentido, en coordinación con los organismos internacionales, el país promueve campañas en las que se divulga información a través de medios de comunicación masivos. En ese mismo orden, el país ha definido un *Plan de Acción para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Delito de Trata y Tráfico Ilegal de Personas y Asistir Integralmente a las Víctimas*. Dicho plan tiene como objetivo el de proteger a las víctimas de estos delitos y fortalecer los controles migratorios con fines preventivos.

La *Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA)*, a través de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral y el Departamento de Educación y Cultura (DEC), ejecuta un proyecto analítico multilateral sobre educación para la primera infancia a comunidades indígenas, rurales y fronterizas de cinco Estados miembros, entre los que se encuentra Venezuela. Este proyecto incluye en su población analizada a familias migrantes, dado que se tocan poblaciones ubicadas en las fronteras de dos de estos estados miembros.

Vale destacar que la OEA lleva adelante un *Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas* (SICREMI) y en esfuerzo conjunto con la *Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo* (OCDE) pone a disposición informes periódicos con la finalidad de contribuir a difundir el debate de política sobre temas relacionados con la migración internacional.

La *Cruz Roja Internacional* ha brindado en el país soporte en materia de migración, trabajando con desplazados de los estados fronterizos con Colombia, que no quieren solicitar condición de refugio, porque desean regresar a su país. Esta organización ha atendido a poblaciones indígenas que no hablaban español, brindando atención médica y apoyo psicosocial, esto con el apoyo de ACNUR y PNUD.

A modo de conclusión

Este breve análisis sobre la formulación e implementación de las políticas públicas migratorias en Venezuela evidencia que las mismas mantuvieron cierto desfase con la realidad. Primeramente, esto se dio cuando se pretendía fomentar la migración internacional con el objeto de colonizar territorios poco poblados, sin disponer de la infraestructura básica necesaria para el asentamiento de las corrientes migratorias y, luego, cuando se pasó a promover la inmigración selectiva para llenar requerimientos de mano de obra calificada que imponían los proyectos de desarrollo. En ambos casos, la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado fue lenta y, en consecuencia, los ajustes llegaron tardíamente. El marco regulatorio formulado entre las décadas de 1930 y 1940, no obstante su pérdida de vigencia llegada la década de 1970 y en adelante, no fue actualizado hasta después de la aprobación de la Constitución de 1999.

Esa práctica no ha diferido mayormente en los años más recientes. Igualmente, Venezuela cuenta con una Ley de Migración del año 2004, cuyo reglamento se desconoce, en la que el fenómeno de la emigración de venezolanos no es contemplado y donde están previstas algunas acciones que luego de una década de vigencia de la ley no se han cumplido, como la conformación de un *Consejo Nacional de Migración* y la creación de un *Registro Nacional de Migrantes*.

La actualización del marco jurídico, más allá de las exigencias que impuso la nueva carta magna de 1999, también ha sido una respuesta a los convenios internacionales suscritos por el Estado venezolano en materia de garantías a derechos fundamentales y de protección social de los migrantes. A estos fines, se requiere de un compromiso más decidido de las instituciones públicas con responsabilidad en las temáticas migratorias y de una instancia de coordinación

interinstitucional, como el *Consejo Nacional de Migración* previsto en la respectiva Ley de 2004, el cual tendría un rol muy importante en el seguimiento de las políticas públicas migratorias y velando para que las instituciones cumplan las atribuciones asignadas por las leyes en este campo.

A la luz de la crisis migratoria que registra la República Bolivariana de Venezuela ha quedado en evidencia que el marco regulatorio e institucional existente en el país es insuficiente para la atención de esta problemática. El Estado ha perdido capacidades para garantizar “el derecho de los ciudadanos venezolanos a no migrar” y claramente ha quedado expuesto que la respuesta en materia de política pública frente a la emigración es ignorar que dicho fenómeno acontece.

TERCERA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOBRE MIGRACIÓN

Anitza Freitez⁷⁹

Beatriz Borges⁸⁰

El papel protagónico principal en el ámbito de las migraciones internacionales sigue siendo ejercido por los gobiernos, sin embargo, cada vez hay un mayor número de actores que participan en la discusión y formulación de respuestas políticas sobre migraciones, entre ellos, el sector privado, las autoridades locales, las asociaciones de migrantes y las organizaciones de la sociedad civil. Al hacer referencia a la sociedad civil vale destacar que bajo esa categoría se agrupa a organizaciones muy heterogéneas. Algunas de estas organizaciones vinculadas a las migraciones, particularmente desde la esfera de la iglesia, surgen en América Latina en la etapa de posguerra, en un escenario de intensificación de los flujos migratorios desde Europa. Más recientemente, desde la década de 1990, como bien describe Magliano, “*se han multiplicado las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tratamiento de las migraciones que incluyen tanto a la Iglesia, como a asociaciones de derechos humanos, organizaciones de migrantes e incluso redes académicas*”, y hay un mayor reconocimiento en torno a la importancia de su participación en la discusión política para la búsqueda de gobernabilidad migratoria (Magliano, 2011).

En el caso de Venezuela, en el último tiempo ha variado la forma en que el Estado, y particularmente el Gobierno Nacional, se ha aproximado al hecho migratorio y se relaciona con las organizaciones de la sociedad civil. Como se verá en la primera sección de esta parte del estudio, las transformaciones relativamente recientes que ha

⁷⁹ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magister en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

⁸⁰ Beatriz Borges es Abogada. Magister en Acción Política y Participación Ciudadana por la Universidad Rey Juan Carlos y Francisco Vitoria en España. Licenciada en Derechos Humanos por la Universidad Andina en Ecuador. Tiene un Certificado Profesional en Derecho y Metodologías de los Estados Unidos de la Universidad de Nueva York. Directora Ejecutiva del Centro de Justicia y Paz (CEPAZ).

experimentado el país en el plano político han incidido sobre el accionar de la sociedad civil y su vinculación con las instituciones del Estado, hecho del cual no han escapado las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con las temáticas migratorias. En este campo, como se aludirá en la segunda sección, hay un amplio espectro de instancias ligadas al mundo de las organizaciones internacionales, eclesiales, académicas, sociales y asistenciales, entre otras, que han realizado contribuciones importantes a lo largo de su variada existencia, las cuales, sin embargo, en los últimos años se han debilitado ante la creación de una sociedad civil paralela, como ha ocurrido con buena parte del mapa institucional de Venezuela, para adecuarlo a la implantación de un nuevo proyecto político.

1. Relación entre Estado, sociedad civil y migraciones

Venezuela, cultural e históricamente se ha identificado como una sociedad abierta, receptiva, respetuosa y tolerante a la afluencia de corrientes migratorias de orígenes diversos. Como se describió en las secciones precedentes, durante la segunda mitad del siglo XX el país registró, en las décadas de 1950 y 1970, dos flujos migratorios importantes de personas que buscaban mejorar su calidad de vida, asentándose en el territorio venezolano, y que han dejado huellas en distintos ámbitos de la vida nacional, en lo económico, social y cultural. En torno a esta importante presencia de nacionales de otros países, se han constituido en Venezuela diferentes organizaciones que se vinculan al tema migratorio desde distintas aristas, aunque la relación entre sociedad civil y Estado está todavía en proceso de construcción. A pesar de ello, se reconoce la presencia de organizaciones e instituciones que han brindado apoyo a los inmigrantes, trabajado en pro de las reivindicaciones sobre sus derechos y generado alguna incidencia sobre instancias gubernamentales.

En el contexto histórico venezolano, y tomando en cuenta el número considerable de inmigrantes que aún residen en el país, es importante evaluar la trayectoria, las acciones, los recursos y el impacto que tiene la sociedad civil en los procesos migratorios y en la atención a los migrantes. Como veremos en la exposición de las presentes reflexiones, son todavía muchos los espacios donde es necesario el trabajo del Estado en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil para evitar la vulneración de los derechos humanos de la población inmigrante en Venezuela y de los emigrantes venezolanos.

Lamentablemente, el vínculo entre sociedad civil y Estado en los últimos quince años se ha visto marcado por la polarización política que se ha vivido en Venezuela, la cual ha afectado tanto el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, en distintos ámbitos de incidencia, como su relación con el Estado. Las organizaciones

vinculadas al ámbito migratorio no han escapado de este proceso. El clima de conflictividad social y política prevaleciente ha afectado el accionar de la sociedad civil y la dinámica de sus relaciones con el Estado. Por una parte, es frecuente que no se otorgue a las organizaciones de la sociedad civil la relevancia debida, mientras que en ciertas oportunidades les son atribuidas competencias que corresponderían al Estado, reemplazándolo o complementándolo en algunas funciones. Esta última práctica ha conducido, de alguna manera, al desarrollo de una sociedad civil alternativa, fundamentada en la concepción del *Poder Popular*, contemplada dentro del nuevo modelo de país que se está intentando implantar.

Haciendo una relación más específica con respecto al reconocimiento del *Poder Popular*, vemos que con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 comienza una iniciativa de incorporación ciudadana que hace énfasis en la participación activa, mediante la promoción y creación de organizaciones populares. De esta forma, en su *Artículo 70º*, en aras de dar cumplimiento al objetivo de incorporación ciudadana, se preceptúa:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía (...) en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad (...).⁸¹

Desde este enfoque, se aprueba en el año 2009 la *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, la cual constituye el marco regulatorio para la organización ciudadana en la búsqueda de beneficios comunes. Los *Consejos Comunales* se conciben como las instancias de participación ciudadana, promovidas y reconocidas por el Estado y representan una forma de ejercicio del *Poder Popular*. En su *Artículo 2º* la Ley los define como:

Instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad

⁸¹ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela, el 24 de marzo de 2000. Artículo 70º.

socialista de igualdad, equidad y justicia social.⁸²

Desde esta perspectiva, cabe destacar que en Venezuela se han formado organizaciones de carácter eclesiástico, centros de estudio, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales de base y entidades conformadas por migrantes. Son estas las que, de una forma u otra, han desarrollado acciones e incidencias en el área de políticas migratorias. El escenario, en cuanto a las posibilidades de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil, depende en gran medida del grado de apertura a la participación de dichas entidades en el diálogo sobre las políticas migratorias. El involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas hace parte de una lógica de acción que se ha conocido como *gobernanza*, la cual alude a la posibilidad de vincular al Estado y a la sociedad en la conducción de objetivos públicos.

En Venezuela, esta forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática, ha estado marcada en los últimos años, en una primera etapa, por la propuesta de la Constitución de 1999. Posteriormente, se ha apuntado al desarrollo de una política estatal enfocada en la creación y promoción de las organizaciones del *Poder Popular*; hecho que, en definitiva, ha significado la génesis de una sociedad civil paralela, en gran medida, dependiente del Estado, tanto en lo político como en lo económico. Dada esa dinámica, el gobierno tiende a reconocer como sociedad civil, básicamente, a estas nuevas organizaciones, denominadas *organizaciones del poder popular* según la visión del Estado Socialista, las cuales no pueden servir como un elemento de control, sino que, en la práctica, tienden a funcionar como un ente de promoción de la actividad gubernamental.

Otro aspecto derivado de esta dinámica es que las organizaciones que naturalmente pertenecen a la sociedad civil, a entender, iglesias, partidos políticos y organizaciones civiles, entre otras, no solo no son reconocidas en un diálogo abierto y sin sesgos que permita la construcción de objetivos públicos por parte del Estado, sino que las mismas se convierten en objetivos de descalificación y crítica severa por parte del Gobierno cuando tienden a realizar contraloría de la actividad estatal o disentir de políticas y acciones del Estado. Igualmente, se ha instituido, en forma generalizada entre representantes de los órganos del Estado, la práctica de efectuar señalamientos que califican como subversivas o criminales conductas que son aceptadas mundialmente, como por ejemplo, el acceso al financiamiento internacional, hecho

⁸² *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Publicada en la Gaceta Oficial N° 39.335, el 28 de diciembre de 2009.

que definitivamente ha tenido incidencia sobre el desarrollo de estas organizaciones.

Como se verá a lo largo de la enumeración de las organizaciones existentes en materia migratoria en Venezuela, esta política de Estado ha afectado la existencia y el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y, por tanto, su desarrollo. No sólo es un tema cuantitativo, sino que se ha limitado la sostenibilidad y el desarrollo de las organizaciones sociales, así como sus posibilidades de realmente hacer incidencia en políticas públicas sobre migraciones.

El país cuenta con un grupo importante de organizaciones relacionadas con el tema migratorio, muchas de las cuales trabajan directamente con refugiados y abordan el tema desde el punto de vista asistencial. En la actualidad, son escasas las organizaciones que realizan investigaciones cuyos resultados tienen incidencia real y determinante en las políticas públicas migratorias en Venezuela.

El panorama venezolano nos muestra la realidad migratoria, así como las relaciones entre Estado y sociedad civil, en primer lugar, desdibujada de la agenda pública nacional como un área prioritaria o al menos importante; en segundo lugar, genera una sociedad civil necesitada de fortalecimiento para su subsistencia, trabajo y consecuente incidencia; y, en tercer lugar, existe una política de Estado que sólo reconoce a los organismos pertenecientes a las organizaciones del *Poder Popular* y, además, tiende a señalar, cuestionar y, en muchos casos a criminalizar, la actuación de la tradicionalmente conocida sociedad civil.

2. Vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el fenómeno de las migraciones

La capacidad que han tenido los migrantes para influir en la toma de decisiones de las autoridades en todos los niveles de gobierno y ejercer presión para las respuestas a sus exigencias ha estado en función de su poder para reunir los intereses y demandar al Estado el reconocimiento de su existencia. Algunas de las típicas formas de agrupación de los migrantes en Venezuela han sido las de hermandades, federaciones, centros y clubes. En general, existen comunidades de este tipo establecidas con anterioridad a la década de 1950.

Igualmente, algunas organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo distintas acciones para acercarse al fenómeno migratorio, sin embargo, habían sido pocas las que atendían los problemas de los migrantes en Venezuela sin que se evidenciara una incidencia determinante en el campo de las políticas públicas migratorias. En los últimos años, con el éxodo de población ocurrido en este contexto de crisis humanitaria, se han multiplicado las organizaciones sociales volcadas a la atención

de las personas que se desplazan hacia las zonas fronterizas donde permanecen en forma transitoria antes de emprender su trayectoria migratoria.

También se han orientado al acompañamiento de familias desintegradas a causa de la migración de algunos de sus integrantes. En este escenario de crisis, ha habido cierto fortalecimiento de dichas organizaciones sociales, en la medida que han hecho mayores esfuerzos de articulación interna e internacional para trabajar en red, compartir recursos financieros provenientes de la ayuda internacional y ampliar las actividades de comunicación e incidencia.

Este trabajo resulta de gran valor porque está contribuyendo en forma más coordinada a la atención de las necesidades de las personas migrantes y de “los dejados atrás”, especialmente cuando todavía no se abren los canales de diálogo para realmente poder construir una agenda política del Estado venezolano en cuestiones migratorias.

El desarrollo de la tecnología y la propia necesidad de comunicación han propiciado la creación de medios de contacto que permiten la adquisición de información y la solución de problemas a través de medios expeditos y eficaces. De esta forma, la creación de páginas web y de cuentas en redes sociales como lo son Facebook y Twitter por parte de algunas organizaciones sociales han permitido al inmigrante facilitar su asentamiento en el territorio venezolano y a los nacionales que emigran disponer de espacios virtuales para encontrarse y brindarse apoyo mutuo.

A continuación se presentan las principales organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones eclesiales y ecuménicas, organizaciones no gubernamentales, académicas, asociativas o de otra índole, las cuales operan, dentro del territorio venezolano o fuera de éste, con la finalidad de desarrollar actividades orientadas a generar información sobre la situación de las poblaciones migrantes, proporcionar asistencia y asesoría en materia migratoria y brindar protección a quienes se encuentren en condiciones vulnerables.

2.1. Organizaciones eclesiales y ecuménicas

Las organizaciones eclesiales han abordado la cuestión migratoria desde una perspectiva humanitaria y de respeto por la dignidad de las personas migrantes. La Conferencia Episcopal Venezolana (CEV) ha asumido ese compromiso a través de su acción de pastoral orientada a la atención integral de las personas migrantes y solicitantes de refugio, proporcionando asesoría legal, asistencia humanitaria, psicológica y apoyo para el emprendimiento económico. Al respecto, cabe señalar la creación de la *Oficina de Movilidad Humana y Atención al Refugiado* a partir de 1984, promovida por la Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos, constituyéndose

por petición de la CEV en el *Departamento de Movilidad Humana*, dirigido durante muchos años por la comunidad de los Misioneros Scalabrinianos. En sus inicios, dicho Departamento atendió a los migrantes chilenos, argentinos y uruguayos que se refugiaron en Venezuela por problemas políticos (CELAM, 2011-12).

En el último tiempo, el trabajo de la CEV, por medio del Proyecto de Pastoral de Movilidad Humana, ha redefinido sus programas de colaboración con el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), los Misioneros Scalabrinianos y el Servicio Jesuita de Refugiados, entre otros, promoviendo espacios de encuentro y participación con la finalidad de reforzar el diálogo y la cooperación entre las Iglesias en los países de salida y de llegada de los migrantes, a los efectos de brindar una atención humanitaria, legal y pastoral adecuada. En ese orden, vale mencionar los encuentros y congresos a nivel regional y continental, así como los planes de Pastoral de Movilidad Humana 2007-2011⁸³ y 2012-2015.⁸⁴

2.1.1. Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos

La *Congregación de los Misioneros de San Carlos, Scalabrinianos*, fundada en 1887 en Piacenza, Italia, por el obispo Juan Bautista Scalabrini y especializada en acompañar a los migrantes, refugiados, marinos y desplazados en todo el mundo, se estableció en Venezuela el 2 de octubre de 1958 para atender a migrantes italianos en esa ciudad. Dos años más tarde, el 4 de octubre de 1960, se abrió la primera Capilla *Madonna di Pompei*, posteriormente transformada en sede de la Misión Católica Italiana y del Colegio Nuestra Señora de Pompei, que desde 1963 hasta la fecha han venido funcionando en la ciudad de Caracas.

Desde 1960, los Misioneros Scalabrinianos de la Misión de Caracas realizaban visitas esporádicas a Maracay, atendiendo a los migrantes italianos de esa ciudad. En septiembre del mismo año se organizó una misión en Maracay y el 26 de noviembre se inició la segunda Misión Católica Italiana en Venezuela; posteriormente respondiendo a las necesidades de promover la educación de los hijos de migrantes y la población local, el 15 de mayo de 1963 se contruyó el Colegio Juan XXIII. El 23 de enero de 1963, se inició el trabajo pastoral de atención a los migrantes italianos en Barquisimeto, con la creación de la parroquia territorial San Pedro Apóstol, que fue declarada al mismo tiempo parroquia nacional de la comunidad italiana. Ante la necesidad de una escuela para los hijos de los italianos y para los niños de la

⁸³ Disponible en http://www.celam.org/detalle_depto.php?id=Mjc=. Consultado el 20-05-2015.

⁸⁴ Disponible en http://www.celam.org/detalle_depto.php?id=MTA1. Consultado el 20-05-2015.

parroquia, se construyó el Colegio San Pedro, que se inauguró el 5 ottobre del 1963.

En 1969, con cooperación de la Legión de María, los Scalabrinianos crearon la Fraterna Ayuda Cristiana, cuyos objetivos fundamentales eran: asistencia médica, legal y económica, además de y servicios de información y de empleo. Actualmente esta entidad continúa sus labores tras la inauguración en 1990 de un consultorio médico en áreas de odontología, pediatría, ginecología, medicina interna, servicio de laboratorio y ecosonografía.

En 1971, los Scalabrinianos fundaron la Revista Incontri, dirigida a los italianos en Venezuela. La revista, que inicialmente se ha publicado en italiano, actualmente se publica en versión es bilingüe (español – italiano) y busca alcanzar a venezolanos e inmigrantes de diferentes nacionalidades en Venezuela.

Los frecuentes contactos con la colonia italiana del estado Carabobo logran convencer a los Padres Scalabrinianos acerca de la necesidad de establecerse en Valencia para poder brindar asistencia y ayuda espiritual.

El 23 marzo de 1975, los Misioneros Scalabrinianos crearon la Misión Católica Italiana en Valencia. Desde allí, se ha establecido un servicio religioso regular a los italianos de la Colonia Turén, de San Felipe y de regiones lejanas, incluido el campamento Canaima del Salto Ángel y de Puerto Cabello. En el año 1977 se inició un trabajo de acompañamiento espiritual de los inmigrantes de las comunidades portuguesa y brasilera.

En 1975, los Scalabrinianos establecieron una casa para atención de personas ancianas necesitadas o abandonadas en Colinas de Bello Monte y a mediados de la década de 1980, para ampliar este servicio, se construyó la Villa Pompei en San Antonio de los Altos.

En 1977, los Misioneros Scalabrinianos fundaron en Caracas el Centro de Estudios y Pastoral Migratoria (CEPAM) cuyos objetivos se han enfocado en:

- » Investigar y promover el interés por la información y estudio del fenómeno de las migraciones y difundirlos a través de sus publicaciones,
- » Servir de centro de documentación y consulta bibliográfica, mediante su biblioteca especializada en migración,
- » Desarrollar programas de información y concientización de la opinión pública acerca de la evolución de la realidad migratoria mundial y de Venezuela mediante la publicación anual de Migraciones Internacionales en las Américas

y la revista bimestral *Acontecer Migratorio*.

Actualmente, la revista *Acontecer Migratorio* sigue siendo publicada mensualmente de manera electrónica, con una presentación que acopia un dossier migratorio y demográfico de las noticias de la prensa venezolana a nivel regional y global y artículos diversos sobre movilidad humana y actividades Scalabrinianas, entre otros. Esta revista llega a universidades, centros especializados y organizaciones de la sociedad civil de los cinco continentes.

Para brindar una atención pastoral a las personas de idioma inglés que residían en Venezuela, en 1980 los Misioneros Scalabrinianos asumieron la “Parroquia Personal” St. Thomas More, que fue instituida oficialmente en Caracas en 1963. En la actualidad, el número de personas que participan de las actividades de esta Parroquia ha disminuido considerablemente, a causa de la situación socio-política del país, la cual ha alejado la presencia de empresas y entes que provienen de los países de habla inglesa.

En 1984, la Conferencia Episcopal Venezolana solicitó a la dirección de la Congregación Scalabriniana asumir la dirección del Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal. Los misioneros Scalabrinianos han estado a servicio de este organismo eclesial desde 1984 hasta la primera década del siglo XXI.

En la actualidad, los misioneros Scalabrinianos continúan presentes en Caracas con la Misión Católica Italiana y el Colegio Nuestra Señora de Pompei. En Valencia los Scalabrinianos siguen presentes con la Parroquia San Antonio y el Centro Scalabrini, creado por el Movimiento Laico Scalabriniano, a través del cual se brindan asistencia social integral a las personas migrantes que llegan a esta ciudad.

Últimamente, debido a la crisis política y económica que enfrenta el país, se ha intensificado la labor pastoral y social en barrios marginales de Valencia, incluyendo un programa de seguridad alimentaria para niños venezolanos e inmigrantes de escasos recursos. Los Misioneros Scalabrinianos también han ampliado sus programas de acogida, protección, promoción humana integral en los países de destino de los emigrantes venezolanos, especialmente en América Latina, además de las actividades de incidencia y coordinación con otras organizaciones sociales y gubernamentales para prestarles servicios de asistencia humanitaria y protección.

2.1.2. Cáritas de Venezuela

*Cáritas de Venezuela*⁸⁵ es una institución sin fines de lucro y de carácter no gubernamental, fundada en 1958 en la Arquidiócesis de Caracas y extendida, cuatro años después, por todas las jurisdicciones eclesiásticas del país. En 1966 alcanzó su plena consolidación jurídica cuando la Conferencia Episcopal Venezolana aprobó los estatutos de la asociación y entregó su administración y dirección técnica en manos de laicos con manifiesta preocupación social. *Cáritas de Venezuela*, como ejecutivo de la labor social de la Iglesia apoya a las áreas de trabajo establecidas por la CEV, entre ellas la *Pastoral de Movilidad Humana* mediante la cual se brinda atención a migrantes y refugiados en el país.

Cáritas de Venezuela, consciente de la problemática de las personas refugiadas que se encuentran en el territorio venezolano, ha desarrollado una ardua labor de cooperación en el fortalecimiento y protección de los derechos de las personas refugiadas, en alianza con organizaciones nacionales e internacionales, como la OIM, el Consejo Noruego, CISP, Cáritas USA y Cáritas Italia, entre otros. Desde el año 2004, *Cáritas de Venezuela* suscribió un convenio con el ACNUR para trabajar conjuntamente en estrategias dirigidas a:

- » promover el fortalecimiento del marco de protección legal e institucional en Venezuela, y su aplicación para garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio la asistencia necesaria para su adecuado establecimiento en el territorio nacional;
- » llevar adelante campañas de sensibilización en las distintas instituciones y, en la sociedad en general, en aras de crear conciencia sobre la situación de los refugiados y los solicitantes de refugio;
- » brindar apoyo a las comunidades que reciben a las personas que se encuentran en condición de refugiadas través de los proyectos de Protección, Apoyo Comunitario e Integración (PACI);
- » colaborar con las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en pro de la asistencia y protección de los refugiados;
- » reforzar la preparación de emergencia ante posibles flujos masivos de ciudadanos colombianos en zonas fronterizas.

⁸⁵ Caritas de Venezuela. Página web: <http://caritasvenezuela.org.ve/wp/>

Cáritas de Venezuela atiende a las personas refugiadas en sus oficinas de atención en Caracas (Distrito Capital), Guasualito (Estado de Apure), San Cristóbal (Estado de Táchira), Maracaibo y Machiques (Estado de Zulia).

Teniendo en cuenta el proceso migratorio masivo, de carácter forzado, que se generó a partir de 2017 en un contexto de crisis humanitaria, *Cáritas de Venezuela* ha considerado acompañar, a través de sus programas de asistencia, a miles de familias desmembradas por la emigración de algunos de sus integrantes a otros países. De acuerdo con las investigaciones de *Cáritas de Venezuela*, en 8 diócesis, en promedio, 55 por ciento de los hogares entrevistados se reportó que algún miembro había emigrado aludiendo la búsqueda de mejores oportunidades económicas como la principal causa (43 por ciento) seguida de la inseguridad (3 por ciento) (*Cáritas de Venezuela*, 2019)

2.1.3. Servicio Jesuita para Refugiados

El *Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)*⁸⁶ es una organización de carácter no gubernamental establecida en 1980 por iniciativa de la Compañía de Jesús y actualmente trabaja en más de cincuenta países a favor de la defensa de los derechos humanos de las personas refugiadas. En el año 2001, se creó en Venezuela la sede del *Servicio Jesuita a Refugiados*, con la finalidad de dar protección a todas aquellas personas que se han visto de alguna manera obligadas a huir de su país de origen buscando protección en el territorio venezolano.

El SRJ en Venezuela ha trabajado en beneficio y protección de los refugiados a través de la prestación de asesoría jurídica a personas en condición de refugiados, la realización de campañas que buscan sensibilizar a la sociedad y promover políticas públicas que permitan el desarrollo y protección de los derechos humanos de las personas refugiadas o solicitantes de refugio, además de brindarles ayuda social y humanitaria, a través de servicios de orientación psicológica, entrega de microcréditos y facilitación del acceso a los centros de salud y de educación. Todo ello mediante el trabajo conjunto con la OIM, el ACNUR y *Cáritas de Venezuela*.

En estos últimos años el SJR Venezuela ha orientado buena parte de su trabajo a brindar atención a la población venezolana que se desplaza hacia las zonas de fronteras con la intención de migrar o que efectivamente traspasa las fronteras. En este tiempo de intensificación y diversificación de la composición social de los flujos migratorios se multiplicó la cantidad de personas que buscaban dejar el país

⁸⁶ Servicio Jesuita de Refugiados. Página web: <http://www.sjrvenezuela.org.ve/>.

para encontrar mejores oportunidades económicas y para atender necesidades de alimentación y salud. Al respecto, el SJR ha ampliado sus actividades de incidencia y ha estrechado vínculos con otras organizaciones sociales para trabajar conjuntamente en la prestación de servicios de asistencia humanitaria. El SJR Venezuela cuenta con un *Boletín Informativo* difundido semanalmente bajo la responsabilidad de la Coordinación de Incidencia y Comunicación a través del cual difunde información diversa sobre el fenómeno migratorio.

2.1.4. Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor

La *Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor*⁸⁷ se constituyó en Colombia en el año 2003, a través del registro de la *Fundación el Buen Pastor* en la Cámara de Comercio de Medellín, pero con la finalidad de trabajar conjuntamente en Colombia y Venezuela, por lo que actualmente trabaja con sus diversas sedes en ambos países. En materia migratoria, a través del *Programa Pastoral de Movilidad Humana*, la Congregación atiende principalmente a las mujeres, niños y adolescentes que están en situación de riesgo y de migración forzada, por ser víctimas de abuso sexual, de trata o tráfico de personas o de desplazamiento forzado. Bajo los principios de promoción de la evangelización, la Congregación brinda asesoría psicológica y espiritual a estas personas en situación de vulnerabilidad, además de la orientación sobre los procedimientos en la búsqueda de protección ante las instituciones correspondientes.

2.2. Organizaciones no Gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales que se dedican al problema migratorio no son numerosas en Venezuela y las que están ocupándose del tema tienden a concentrar su atención en las poblaciones refugiadas o solicitantes de refugio, en vista de la relevancia que adquirió la problemática de los colombianos movilizados forzosamente a Venezuela, debido a la escalada del conflicto armado en el vecino país.

2.2.1. Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos

El *Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos/Comitato Internazionale per lo Sviluppo del Popoli (CISP)*⁸⁸ es una organización de carácter no gubernamental fundada en 1982, en Italia. En Venezuela, esta organización comienza sus labores en

⁸⁷ Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor. Página web: <http://www.hermanasbuenpastor.org>

⁸⁸ Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos. Página web: <http://www.sviluppodeipopoli.org>

1999, con el fin de atender a la población refugiada, solicitantes de refugio y a las comunidades de bajos recursos provenientes de Colombia, por lo que focaliza sus acciones en la frontera colombo-venezolana. Actualmente, el Comité trabaja en la promoción de los derechos humanos de la población refugiada, a través de campañas de sensibilización en las comunidades e instituciones, y la promoción de actividades en las escuelas y organizaciones sociales para dar a conocer la situación actual de los refugiados y los derechos y deberes que poseen de acuerdo con el marco normativo venezolano. El Comité también ofrece auxilio económico a través de la entrega de microcréditos, ofrece asesoría y capacitación vocacional y proporciona ayuda humanitaria en aras de optimizar la calidad de vida de las personas que se encuentran en condición de refugiados. Asimismo, el Comité brinda apoyo psicosocial mediante la atención individual y grupal para entregar ayuda a las personas afectadas por las experiencias que originaron su condición de vulnerabilidad y para promover su integración en la comunidad.

2.2.2. Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes Refugiados

La *Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes Refugiados (HIAS)*⁸⁹ es una asociación sin fines de lucro creada en 1881 en Estados Unidos para la protección de los migrantes judíos que se encontraban en dicho territorio. Con el tiempo, esta entidad se ha expandido por el mundo y en Latinoamérica trabaja en Argentina, Ecuador, Panamá y Venezuela. La asistencia que ha prestado HIAS en Venezuela, a los refugiados colombianos, se viene desarrollando desde el año 2007. Este programa de asistencia se ha basado en tres importantes ejes: a) *desde el punto de vista legal* se les ha brindado a los refugiados, o personas que se encuentran solicitando dicha condición, la asesoría necesaria para la obtención del status de refugiados y el respeto de los derechos que estos gozan, el acceso a un sistema de salud, educación y vivienda apropiado, además de la obtención de un documento de identidad y de beneficios laborales y sociales que los respaldan; b) *desde el punto de vista psicosocial*, se les proporciona el auxilio que precisen a través de terapias que faciliten su integración a un nuevo estilo de vida. c) se les otorga *apoyo en materia laboral*, por medio de programas de capacitación técnica que se establecen con organizaciones con las cuales se tienen alianzas, y mediante la entrega de becas estudiantiles.

HIAS también trabaja en la capacitación de otras organizaciones que cooperan con la campaña de ayuda a los migrantes y refugiados, como ACNUR, algunas instituciones

⁸⁹ Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados. Página web: <http://hiasla.org/category/venezuela/>

públicas y organizaciones no gubernamentales.

2.2.3. Amnistía Internacional

Amnistía Internacional es un movimiento conformado por redes internacionales, organizaciones y personas voluntarias con el objetivo de “realizar labores de investigación y emprender acciones para impedir y poner fin a los abusos graves contra los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos”.⁹⁰ En Venezuela, actualmente, *Amnistía Internacional*, cuenta con más de setenta mil miembros y ha desarrollado campañas como “Basta de balas”, “Control de armas”, “Escuelas seguras para las niñas”, “Promoción de buenas prácticas policiales”, para contribuir en la promoción, desarrollo y el respeto de los derechos humanos en Venezuela.

En relación con la protección de la población migrante, *Amnistía Internacional*, a pesar de no ser una entidad creada fundamentalmente para ese propósito, ha sido partícipe en la protección de los derechos humanos de quienes, por su condición de extranjeros, pueden ser más vulnerables que los nacionales. En ese sentido y en atención a su propia finalidad, *Amnistía Internacional* brinda auxilio a la población migrante en cuanto a los derechos que pudieran ser vulnerados, de manera que contacta a las autoridades según sea el caso y realiza las gestiones necesarias en aras de evitar las violaciones de los derechos de estas personas, o procura la reparación del daño causado. Un ejemplo de lo anteriormente expuesto se evidencia en el caso de las deportaciones, en las que *Amnistía Internacional* se pone en contacto directo con la víctima, la asesora y la asiste ante las autoridades competentes, para garantizar el debido proceso y evitar la deportación, procurando la prevención de actos de tortura, o violación de los derechos de la persona migrante.

2.2.4. Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), considerando la intensidad y complejidad del fenómeno de movilidad humana venezolana, durante el año 2018, articuló y coordinó una plataforma conformada por decenas de organizaciones sociales que trabajan, en el ámbito regional o nacional, en actividades de atención, monitoreo e incidencia y acompañamiento de la población migrante y refugiada en la región.

⁹⁰ Amnistía Internacional. Consultado en <http://amnistia.me/> el 25 de julio de 2014.

De esa forma, se conformó el *Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana*,⁹¹ el cual ha logrado “articular un importante esfuerzo regional para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela” (Grupo de Movilidad Humana Venezuela, 2018). A través de esta plataforma se ha conseguido acercar las voces de las personas migrantes y detectar condiciones de vulnerabilidad, riesgos y violaciones a derechos humanos que enfrentaban, con la finalidad de buscar soluciones y una mejor articulación de las respuestas que se ofrecen desde la sociedad civil, los organismos internacionales y también por las instituciones estatales de los países receptores.

El *Grupo de Movilidad Humana Venezolana* ha realizado un esfuerzo importante reflejado en una Declaración emitida el 19 de septiembre de 2018, donde se hace un llamado a la solidaridad internacional, a los Estados, organismos internacionales, sociedad civil y donantes. Por otro lado, el 16 de noviembre del mismo año dio a conocer un Plan de Acción de Sociedad Civil que es una hoja de ruta con propuestas y recomendaciones para atender a personas migrantes y refugiados provenientes de Venezuela en forma coordinada y con un enfoque de derechos humanos.

2.3. Centros de investigación

En el medio académico, Venezuela no ha contado con un centro o instituto de investigaciones dedicado exclusivamente al estudio de los procesos migratorios. Sin embargo, en algunas universidades el abordaje de las temáticas migratorias ha tenido especial consideración, sea en forma individual, por profesionales de disciplinas como la Historia, la Geografía, la Sociología, la Economía o la Antropología, o desde centros de investigación en el área socioeconómica, de estudios de la frontera o sobre derechos humanos.

En el primer caso, se destacan los aportes efectuados por profesores-investigadores de la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, la Universidad del Zulia y la Universidad Simón Bolívar.

En el segundo caso, puede destacarse el trabajo efectuado desde el Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes-Estado Táchira (CEFI-ULA), así como la prolífica actividad efectuada desde el Instituto de Investigaciones

⁹¹ *Grupo de Trabajo de Movilidad Humana Venezolana*. Consultado en <http://www.movhuve.org/> el 25 de diciembre de 2019.

Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (*IIES-UCAB*),⁹² el cual, desde su creación en 1955, ha desarrollado importantes estudios en el área de demografía y una línea de investigación relacionada específicamente con los temas de migración interna e internacional.

Desde su fundación hasta la fecha, han pasado por el IIES-UCAB investigadores que han ejecutado numerosos proyectos que han contribuido a documentar los procesos migratorios en Venezuela en el siglo XX y hasta la actualidad. Muchos de esos estudios se hicieron basándose en el exhaustivo aprovechamiento de las fuentes de información tradicionales, como los censos de población, las encuestas de hogares y las encuestas de migración, pero también se trabajó ampliamente con información derivada de los registros administrativos. Los hallazgos obtenidos y el conocimiento que se fue capitalizando sirvieron de material de estudio para orientar las discusiones sobre las temáticas migratorias que estuvieron integrando la agenda del debate de las políticas públicas en ciertos momentos, a través de la participación, en seminarios, mesas técnicas, consejos consultivos en los Ministerios de Planificación, de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros.

En la actualidad, esta línea de investigación sobre migración internacional se ha reactivado, teniendo en cuenta el interés que ha suscitado la emigración de venezolanos, pero los espacios para la discusión y el intercambio de ideas con las instancias de gobierno se han reducido sustancialmente. En el IIES-UCAB, desde el año 2010, se viene ofreciendo además un *Programa en Análisis Demográfico para el Desarrollo*, desde el cual se busca apuntalar la formación profesional en el manejo teórico, instrumental y político de las temáticas migratorias y promover su investigación. En esa línea también se ha ofrecido un *Curso de Ampliación sobre Migración Internacional y Políticas Públicas Migratorias* dirigido a estudiantes y profesionales de las ciencias sociales que tengan interés en profundizar aspectos teóricos-conceptuales, metodológicos y de políticas en materia migratoria. En atención a la relevancia que ha adquirido el fenómeno de la emigración venezolana el IIES-UCAB se está vinculando formalmente con redes académicas que atienden el tema, como el *Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo* (OBIMID)⁹³ de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid y la Red

⁹² Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello. Página web: <http://w2.ucab.edu.ve/instituto-de-investigaciones-economicas-y-sociales.html>

⁹³ Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID). Página web: <http://www.comillas.edu/es/obimid>

Temática Migraciones y Movilidades (MIGRARE) impulsada desde la Universidad Autónoma del Estado de México.⁹⁴ Recientemente, el IIES-UCAB ha puesto en funcionamiento el *Observatorio Venezolano de Migración* (OVM),⁹⁵ una iniciativa que busca difundir información de manera sistemática y permanente sobre las dinámicas migratorias en Venezuela, además de promover espacios de debate sobre las causas y consecuencias de este fenómeno, así como sobre las respuestas de políticas públicas en esta materia.

En la UCAB el *Centro de Derechos Humanos (CDH-UCAB)*,⁹⁶ creado en 1999, también realiza actividades de investigación y asesoría en el área de Derechos Humanos, involucrándose con el trabajo de migrantes y refugiados. A través del CDH-UCAB, se busca la promoción de los principios que rigen el ámbito de protección y garantía en materia de derechos humanos, además de la promoción del conocimiento de la normativa legal y el respeto de las personas migrantes y refugiados. Los objetivos planteados se cumplen a través de foros, publicaciones, seminarios, cursos, pasantías y convenios de cooperación, entre otras actividades. Gracias al trabajo promovido desde el CDH-UCAB, se impulsó la creación del Programa de *Clínica Jurídica* de la UCAB,⁹⁷ desde el cual actualmente se desarrolla un trabajo social en materia de migrantes y refugiados, dispensándoles servicios de asesoría legal para adquirir la condición de refugiado en Venezuela, y conocer sus derechos en este país. De igual forma, se trabaja con la población migrante, a través de operativos especiales en distintos sectores de Caracas, proporcionándoles la orientación e información pertinente para la solución de eventuales problemas de identificación y asentamiento en el territorio venezolano, remitiéndolos a los organismos y ministerios donde precisen acudir según el caso y asesorándolos sobre la regularización de los documentos que sean requeridos.

2.4. Asociaciones de inmigrantes

El establecimiento en Venezuela de una notable comunidad de personas originarias de diferentes países tuvo su expresión en la constitución de asociaciones que han

⁹⁴ MIGRARE Red Temática Migraciones y Movilidades. Página web: www.migrare.org.mx

⁹⁵ Observatorio Venezolano de Migración. Página web: <https://www.observatoriovenezolanodemigracion.org/>

⁹⁶ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB). Página web: <http://w2.ucab.edu.ve/cddhh.html>

⁹⁷ Clínica Jurídica de la Universidad Católica Andrés Bello. Página web: http://w2.ucab.edu.ve/Clinica_Juridica.html

contribuido a facilitar su asentamiento, brindar algún tipo de asistencia social, desarrollar actividades sociales y fomentar la cultura del lugar de procedencia.

Entre las primeras asociaciones de inmigrantes fundadas en Venezuela se encuentran las de origen español. En efecto, el *Centro Catalán* (1945)⁹⁸ y el *Centro Vasco de Caracas* (1949)⁹⁹ congregaron a muchos inmigrantes que llegaron a Venezuela procedentes de Cataluña y del País Vasco, respectivamente, como consecuencia de la Guerra Civil Española y de la represión política y cultural establecida por el régimen franquista. Más tarde, en 1960, se creó la *Hermanidad Gallega*¹⁰⁰ como una asociación civil sin fines de lucro, con la finalidad de prestar asistencia a la numerosa comunidad gallega que se estaba asentando en Venezuela. Actualmente, esta asociación aglutina a gallegos y sus descendientes, pero también a ciudadanos de otras nacionalidades que sean admitidos como socios. La Hermanidad mantiene su carácter asistencial, promoviendo servicios y programas de cuidado y protección de los asociados, al tiempo que desarrolla actividades deportivas, de esparcimiento y de promoción del acervo cultural español.

El *Hogar Canario Venezolano*¹⁰¹ es otra asociación civil constituida con el fin de crear, organizar y mantener centros de esparcimiento para sus asociados, en los cuales busca desarrollar y divulgar los valores autóctonos de las Islas Canarias (comunidad autónoma de España), sus danzas, sus juegos típicos, mediante la programación de actividades y talleres deportivos, culturales y recreativos. De esta manera, el Hogar ha planteado coadyuvar al forjamiento de valores humanitarios para el bienestar de la colectividad y para una mejor integración de las naciones. Además del *Hogar Canario Venezolano*, hay alrededor de cuarenta asociaciones canarias en todo el territorio y una *Federación Nacional de Centros Canarios* que las congrega.

El *Centro Asturiano de Caracas* es una asociación civil constituida en 1970 que responde a las mismas finalidades antes señaladas, principalmente las relacionadas con el esparcimiento de los socios que la conforman. La asociación promueve actividades de recreación, deportivas y culturales, a través de sus agrupaciones de folklore, teatro y coral, y las clases deportivas que ofrecen tanto a la comunidad

⁹⁸ Centro Catalán. Página web: <http://centrecatala.com/>

⁹⁹ Centro Vasco de Caracas. Página web: <http://www.kromasys.com/cvc/index.html>

¹⁰⁰ Hermanidad Gallega. Página web: <http://www.lahermanidadgallega.org/>

¹⁰¹ Hogar Canario Venezolano. Página web: <http://www.hogarcanario.net.ve/>

asturiana como a aquellos vinculados con dicha comunidad. La asociación cuenta con la *Fundación Centro Asturiano de Caracas*, constituida fundamentalmente para la ejecución de obras y contribuciones humanitarias, promueve servicios médicos, asistencia en la adquisición de medicinas y manutención de los españoles residentes en Venezuela que requieran de dicho auxilio.

La afluencia masiva de inmigrantes italianos en esa misma época llevó a la constitución del *Centro Italiano-Venezolano*¹⁰² en el año 1964, como una asociación civil sin fines de lucro para la promoción de actividades asistenciales, sociales, culturales y deportivas que facilitarían el asentamiento de los italianos y su integración a la sociedad venezolana. La comunidad italiana en Venezuela ha creado numerosas asociaciones, cuyo rol fundamental es la preservación y divulgación de la cultura italiana. Para contribuir al crecimiento de esas asociaciones, se creó en 1983 la Federación de Asociaciones Italo-Venezolanas (FAIV), con la misión de unir e integrar a las asociaciones civiles ítalo-venezolanas, clubes ítalo-venezolanos y otras organizaciones afines sin fines de lucro, para propiciar el intercambio social, deportivo y cultural entre ellos y el establecimiento de canales de comunicación con las autoridades italianas en Venezuela y con los representantes de los entes gubernamentales del país, con el objetivo de valorar y proteger a la colectividad italiana establecida en Venezuela.¹⁰³

Las asociaciones italianas también son difundidas mediante un sitio en Internet, el *Portal Italia-Venezuela*,¹⁰⁴ donde figura la información de contacto de un buen número de ellas. Dicho portal constituye una herramienta para la comunicación y divulgación de mensajes e informaciones relacionadas con la comunidad italiana en Venezuela, pero además ofrece datos de interés para venezolanos que buscan emprender un futuro en Italia y un directorio de los diversos lugares turísticos, de negocios, de salud y gubernamentales de ambas naciones.

De la misma forma, la comunidad migratoria originaria de Portugal establecida en Venezuela impulsó la fundación del *Centro Portugués* en la ciudad de Caracas,¹⁰⁵ una

¹⁰² Centro Italiano venezolano. Página web: <http://www.civ.com.ve/>

¹⁰³ Federación de Asociaciones Italo-Venezolanas. Sitios en Internet: http://archive-ve.com/ve/f/faiv.com.ve/2014-07-20_4318883/, <https://es-la.facebook.com/pages/Federaci%C3%B3n-de-las-Asociaciones-Italo-Venezolanas/203175849692997>

¹⁰⁴ En <http://venezuela.portalitalia.net>

¹⁰⁵ Centro Portugués de Caracas. Página web: <http://www.centroportugues.com>

asociación civil sin fines de lucro, de carácter esencialmente social, benéfico, cultural y deportivo, que tiene la finalidad de brindar asistencia a sus asociados en materia médica, jurídica, formativa, y promover actividades que intensifiquen el intercambio Luso-Venezolano en sus manifestaciones culturales. Por su parte, la comunidad Lusitana proveniente de la Isla de Madeira, particularmente radicada en la ciudad de Valencia, estado Carabobo, fundó el *Centro Social Madeirense*,¹⁰⁶ inspirado en los mismos propósitos que guían a las asociaciones afines, de contribuir a la preservación de la cultura de esa región portuguesa, mediante la recreación de sus manifestaciones y fiestas tradicionales, pero también teniendo en cuenta las expresiones de la cultura venezolana. Más recientemente, desde el año 2010, surgió en el Estado de Vargas una nueva asociación, el *Centro Luso Venezolano*,¹⁰⁷ que se ha planteado trabajar en pro de la comunidad portuguesa y fomentar el acercamiento a la comunidad venezolana.

Si bien la corriente migratoria colombiana es, de lejos, la más significativa en términos numéricos, sus asociaciones representativas no han alcanzado una proyección y trayectoria estable similar a la lograda por las comunidades de origen europeo. Ello quizás obedezca a su proximidad geográfica y afinidad histórica, cultural y lingüística, las cuales brindan muchas facilidades para el asentamiento e integración de esta población, por lo que es menos sentida la necesidad de integrar ese tipo de redes. También habría que considerar su perfil socio-laboral.

El Gobierno de Colombia, entendiendo que debe velar por sus nacionales más allá de sus fronteras, lleva adelante el *Programa Colombia nos Une*, a través del cual se busca tener contactos con las asociaciones de colombianos en el exterior.¹⁰⁸ En el portal de Internet de este Programa, se tiene acceso al directorio de asociaciones de colombianos en Venezuela con la identificación de su objetivo y de las principales actividades que realizan. La mayoría de estas organizaciones no dispone de un sitio web e incluso muchas de ellas no están formalmente constituidas. En general, las asociaciones de colombianos residentes en Venezuela tienen en común la prestación de ayuda social a personas que enfrentan necesidades extremas y a quienes tienen problemas con la regularización de su condición migratoria. Con la finalidad de apoyar el funcionamiento de esas asociaciones, en el año 2009 se creó la *Federación*

¹⁰⁶ Centro *Social Madeirense*. Página web: <http://www.csmadeirense.com>

¹⁰⁷ Centro *Luso Venezolano*. Página web: <http://centrolusovenezolano.es>

¹⁰⁸ Programa *Colombia nos Une* en: <http://www.redescolombia.org/ejes/plancomunidad/asociaciones/directorio>

Nacional de Asociaciones Colombia Unida- FEDECOL,¹⁰⁹ la cual congrega actualmente a una veintena de asociaciones que trabajan en pro de los inmigrantes colombianos que residen en Venezuela. La Federación se organiza con la finalidad de brindar asesoría legal a los colombianos que residen en este país y promover el desarrollo de actividades culturales, deportivas y gastronómicas vinculadas con la comunidad colombiana.

Por su parte, la asociación *Colombianos en Venezuela*¹¹⁰ es una organización sin fines de lucro que trabaja en pro de la defensa de los derechos de los migrantes colombianos que se encuentran en Venezuela. A través de su portal web, esta asociación permite mantenerse informado sobre las noticias y eventos actuales en relación a la situación colombo-venezolana. Además, la asociación brinda asesoría a los migrantes colombianos para regularizar su permanencia en Venezuela. El portal web de dicha asociación ofrece la posibilidad de tener acceso directo a los instrumentos legales que regulan la materia migratoria y enterarse de los trámites que deben cumplir para residir legalmente en Venezuela.

En los últimos años, la asociación *Colombianos en Venezuela* ha tenido mayor actividad, y a través del *Movimiento Colombianos y Colombianas en Venezuela Una Sola Bandera*-con el respaldo de representantes de corrientes migratorias del Perú, Ecuador y de países asiáticos- introdujo en la Asamblea Nacional, en agosto de 2011, el Anteproyecto de Ley de Inclusión Social Activa de las Comunidades Migrantes en la República Bolivariana de Venezuela, mediante el cual se propone la creación de un Viceministerio de Protección Social al Migrante, instancia que tendría la responsabilidad de regir las políticas en esta materia, y de una Oficina de Atención Social Integral a las Comunidades Migrantes. Asimismo, se plantea la creación de un Comité de Migrantes dentro de los Consejos Comunales, dado que en un “censo” realizado por esta asociación se reportó que el 92 por ciento de los colombianos que viven en Venezuela no participan en actividades de su comunidad.¹¹¹ Dicho

¹⁰⁹ *Federación Nacional de Asociaciones Colombia Unida- FEDECOL* en: <https://www.facebook.com/pages/Fedecol/165976750118237?sk=info>

¹¹⁰ En <http://colombianosenvenezuelaunasolabandera.blogspot.com/>

¹¹¹ Declaración realizada por Juan Carlos Tanus, representante de la Asociación Colombianos en Venezuela, en nota de prensa titulada *Colombianos impulsan una ley que incluya a migrantes*, firmada por Reyes Theis, El Universal, 5 de agosto 2011. <http://www.eluniversal.com/2011/08/05/colombianos-impulsan-una-ley-que-incluya-a-migrantes> (consultado el 23-06-2014)

Movimiento ha expresado adhesión al *Polo Patriótico*,¹¹² el cual agrupa a los partidos y movimientos políticos que están posicionados ideológicamente con el proyecto político oficialista.

La presencia de migrantes originarios de Uruguay en el contexto del flujo migratorio latinoamericano que ingresó a Venezuela en la década de 1970 impulsó a los nacionales de ese país a crear en 1984 el *Centro Uruguayo Venezolano*,¹¹³ como una asociación civil sin fines de lucro, con la idea de disponer de un espacio de reunión para los inmigrantes uruguayos y sus descendientes con el fin de compartir y mantener sus tradiciones. En la actualidad, su objetivo principal es de índole cultural y recreacional, y también prestar asesoramiento a quienes requieran efectuar trámites ante su embajada o cualquier otro organismo correspondiente, de acuerdo con su necesidad.

El *Centro Árabe Sirio-Venezolano*¹¹⁴ también es una asociación civil sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, fundada en 1977, con el objetivo fundamental de promover actividades de carácter social, cultural y deportivas en la búsqueda de lograr una mayor afinidad entre las personas nacidas en la República Árabe Siria y sus descendientes, así como a venezolanos simpatizantes admitidos como socios y la comunidad en general. Involucrado con el servicio de ayuda a los migrantes, el *Centro Árabe Sirio-Venezolano* brinda apoyo al inmigrante árabe, desde el momento en que llega a Venezuela proporcionándole servicios de asesoría migratoria, específicamente en materia de cedulación; ayuda social a los que la necesiten, a partir de fondos recaudados en almuerzos y ferias; hospedaje a los migrantes que no tienen acceso a una vivienda donde establecerse; oportunidades de trabajo en el mismo *Centro Árabe Sirio* o en los negocios propios de los socios.

El *Consejo Cámara de Comercios e Industrias Siria-Venezolana* (CCCISV)¹¹⁵ es una organización civil sin fines de lucro, cuyo objetivo principal se enfoca en el ámbito comercial y está dirigida a los sirios residentes en Venezuela y a los venezolanos de origen sirio. Esta organización busca congrega a las distintas empresas y particulares independientes que desarrollan actividades comerciales para que contribuyan con

¹¹² *Asociación de Colombianos en Venezuela iniciará censo*, publicado el 8 de junio de 2011 en <http://colarebo.wordpress.com/2011/06/08/lara-asociacion-de-colombianos-en-venezuela-iniciara-censo/> (consultado el 23-06-2014),

¹¹³ Centro Uruguayo venezolano. Página web: <http://www.cuv.com.ve>

¹¹⁴ Centro Árabe Sirio-Venezolano. Página web: <http://www.clubsiriocaracas.com>

¹¹⁵ Consejos Cámara de Comercios e Industrias Siria-Venezolana (CCCISV).Página web: <http://cccisv.com>

el fomento de dicha actividad. Los CCCISV están conformados por un Consejo Consultivo de Inmigrantes, formado en Siria, pero actualmente con representación en Venezuela. Este Consejo trabaja directamente con los inmigrantes de Siria en Venezuela, fomentando su cultura e incentivando sus tradiciones. Además, el Consejo constituye una instancia ante la cual los inmigrantes sirios también pueden presentar sus inquietudes y tener mayor contacto y comunicación con sus nacionales.

La *Comunidad Mexicana en Venezuela* (COMEVEN)¹¹⁶ es una asociación civil sin fines de lucro de constitución formal reciente (2013), aunque desde 2004 trabajaba de manera informal con la función fundamental de reunir a la comunidad mexicana en Venezuela para prestarle servicios que ayuden a fomentar su integración social, cultural y económica. La principal actividad de esta asociación es de índole recreacional, a través de la organización de eventos relacionados con los festejos emblemáticos de México.

La *Casa Ecuatoriana de Caracas*, creada en septiembre de 2010, constituye la sede de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y tiene por finalidad brindar atención integral y dar a conocer los servicios y programas a los migrantes ecuatorianos domiciliados en territorio venezolano. Esta entidad busca acercar la atención del Estado ecuatoriano, sus planes y programas “a los migrantes en situación de vulnerabilidad, fomentando el ejercicio de sus derechos ciudadanos, respetando el marco legal venezolano y contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional y la convivencia intercultural. Pueden recibir asistencia jurídica, conocer los programas y participar en los talleres socio culturales”.¹¹⁷

La organización *Peruanos en Venezuela*¹¹⁸ es un medio virtual que ha fungido como mecanismo de obtención de información para los peruanos que residen en Venezuela, especialmente respecto de los requisitos para realizar diversos trámites en la Embajada y Consulado de Perú. Igualmente, esta organización difunde las actividades y eventos organizados por la comunidad peruana en Venezuela y promueve la cultura y el turismo en Perú. En definitiva, es un medio de comunicación y espacio de publicidad e información que sirve de contacto para todos los peruanos que viven en Venezuela. Con los avances de la tecnología, y considerando que en la actualidad las personas

¹¹⁶ Comunidad Mexicana en Venezuela. Página web: <http://comeven.org>

¹¹⁷ En www.aporrea.org/actualidad/n165543.html.

¹¹⁸ En <http://www.peruanosenvenezuela.com.ve>; <https://www.facebook.com/pages/Peruanos-en-Venezuela/154728734565990?fref=ts>

buscan la información y el espacio de contacto a través de las redes sociales, lo que antes empezó a través de la creación de una página web, en la actualidad se promueve a través de la red social Facebook.

Igualmente, *Cubanos en Venezuela*¹¹⁹ es una red social creada en el año 2010 en Facebook atendiendo las necesidades de comunicación y contacto de la creciente afluencia de cubanos que llegan a Venezuela, en razón del convenio de cooperación establecido entre los dos países.

En el año 2007, se creó una nueva organización que congrega a población extranjera de diversos orígenes cuyo origen y finalidad son diferentes de los que venían impulsando las asociaciones fundadas con anterioridad: la *Asociación Bolivariana de Extranjeros en Venezuela* (ABEV). La ABEV es una asociación sin fines de lucro constituida con el propósito de “...asistir las necesidades de la población extranjera residente en Venezuela. Su defensa, respeto y compromiso con el país; cooperar al desarrollo de Venezuela y hacer cada vez más real la integración latinoamericana con la ideología de nuestro Libertador Simón Bolívar”.¹²⁰ No obstante que la ABEV según su objetivo está abierta a todas las comunidades de extranjeros en Venezuela, es excluyente según sus intereses explícitos en la medida en que adopta una ideología determinada para trabajar por la integración latinoamericana y, particularmente, “para que el pueblo colombiano y venezolano fortalezcan sus relaciones...”. De acuerdo con las actividades que se reportan en su portal de Facebook, la ABEV sirve de plataforma para las actividades que realiza el Partido Nacionalista Colombiano en Venezuela, en alianza con el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) entre la amplia corriente migratoria colombiana.

2.5. Asociaciones de emigrantes

La creciente emigración de venezolanos al exterior del país se está reflejando en la multiplicación de las asociaciones en los países que constituyen los principales destinos. La mayoría de estas asociaciones constituyen espacios de encuentro que buscan el acercamiento de los originarios de Venezuela para compartir y fomentar las tradiciones y para apoyarlos en los procesos de adaptación y de asentamiento. En algunos casos se están utilizando estas instancias para enviar ayudas a Venezuela.

¹¹⁹ En <https://www.facebook.com/pages/Cubanos-En-Venezuela/128145287238339?sk=info>

¹²⁰ *Asociación Bolivariana de Extranjeros en Venezuela*. Dirección: https://www.facebook.com/ASOCIACIONBOLIVARIANA/info?tab=page_info

La *Asociación de Venezolanos en la República Argentina (ASOVEN)*¹²¹ es una asociación civil sin fines de lucro, creada por venezolanos y argentinos en el año 1983, la cual cuenta con su propia sede en ese país. Se trata de argentinos que vivieron en Venezuela y ahora trabajan como voluntarios conjuntamente con venezolanos emigrados a la República Argentina; participan en la promoción y organización de actividades que permiten compartir y preservar las costumbres venezolanas. ASOVEN ofrece a los venezolanos residentes en Argentina un lugar de esparcimiento e interacción con otros venezolanos emigrantes, organiza eventos y actividades culturales, además, proporciona información sobre los trámites en las inquietudes que pudieran surgir como extranjeros y brinda apoyo en los proyectos que se deseen emprender. ASOVEN, en la actualidad, trabaja de forma interactiva a través de la red social Facebook y tiene hasta el momento más de mil seguidores. A través de las redes sociales, ASOVEN proporciona información sobre los eventos que realiza la organización y brinda apoyo para despejar las dudas que surgieran respecto a trámites y gestiones ante los distintos organismos argentinos.

La *Asociación Venezolana Suiza*,¹²² creada en 1997 con la finalidad de fortalecer las relaciones entre Venezuela y Suiza, promueve actividades culturales, sociales y educativas que permitan el encuentro de venezolanos que residen en Suiza y la promoción de la cultura venezolana. También ofrece información para facilitar las gestiones conducentes a obtener la residencia permanente en dicho país.

La organización *Venezuelan Suncoast Association*,¹²³ formalmente constituida en 1999 en Florida, Estados Unidos, tiene la finalidad de trabajar en el fortalecimiento de la cultura venezolana y en la prestación de ayudas en situaciones que convocan la solidaridad. En este sentido, la organización tuvo una participación importante en la ayuda prestada a las víctimas de la tragedia del deslave ocurrido en Vargas en 1999 y ha participado también en el traslado de los venezolanos residentes en Miami en momentos electorales, entre otras actividades. A tales efectos la *Venezuelan Suncoast Association* organiza eventos culturales y deportivos que han servido como mecanismo para recaudar fondos que son utilizados para financiar las actividades de la organización.

Amitiés Québec-Venezuela es una asociación civil sin fines de lucro, definida como

¹²¹ En <https://www.facebook.com/AsociaciondeVenezolanosenlaRepublicaArgentina>

¹²² Asociación Venezolana Suiza. Página web: <http://www.venezuela.ch/es/contactos.html>

¹²³ Venezuelan Suncoast Association. Página web: <http://www.venezuelansuncoast.org>

apolítica y no religiosa, de vocación altruista, fundada en el año 2000 por un grupo de venezolanos radicados en Montreal y quebequenses relacionados con Venezuela. El objetivo principal de la asociación es fomentar las relaciones de todo tipo entre las comunidades de Quebec y Venezuela, aunque su génesis se debió a la falta de una estructura organizada en Quebec para ayudar a Venezuela luego de la catástrofe natural de Vargas en 1999, que causó la muerte de miles de personas, dejó sin hogar a cientos de miles e hizo desaparecer del mapa a varias comunidades. A raíz de esta constatación, un grupo de venezolanos y quebequenses decidieron crear una asociación que llenara ese vacío.

*Venezuela Canadian Association of Calgary*¹²⁴ es una asociación sin fines de lucro creada en el año 2000 por venezolanos residentes en Calgary, Canadá. La asociación se constituye como una forma de promover la cultura y tradiciones venezolanas en Canadá, con el objetivo de facilitar la adaptación a ese país. El mecanismo utilizado por esta asociación es la programación de eventos artísticos y deportivos que permiten recaudar fondos para financiar acciones benéficas. Además, la asociación cuenta con un programa de becas (VCAC Academic Excellence Scholarship), a través de un acuerdo de cooperación con Braeside Fabricator y la empresa BBA, dirigido a jóvenes venezolanos que demuestren buen rendimiento académico, deportivo e iniciativas de trabajo social y voluntario. A través de su página web, la asociación también brinda información sobre los requisitos y trámites para realizar las gestiones necesarias como inmigrantes en Canadá (sacar la licencia de conducir, abrir cuentas bancarias, solicitar créditos, inscripción en plantel educativo o buscar empleo, entre otros).

La *Casa de Venezuela*¹²⁵ es una organización sin fines de lucro fundada en el año 2004 en el Valle de Delaware, Estados Unidos, con la finalidad de promover la cultura y tradiciones venezolanas, mediante la programación de actividades culturales, artísticas, educativas y sociales con presentaciones musicales, de danza y talleres para niños. En los programas comunitarios, la *Casa de Venezuela* realiza eventos para recaudar fondos que permitan seguir prestando servicios y efectuar donativos en épocas especiales del año.

Venezolanos en Ecuador, es una “organización constituida por venezolanos residentes en Ecuador con el propósito de facilitar, orientar y promover la adaptación en el marco legal, laboral, profesional, sanitario, educativo, social, psicológico y recreacional que

¹²⁴ Venezuelan Canadian Association of Calgary. Página web: <http://www.venezolanosencalgary.com>

¹²⁵ Casa de Venezuela. Página web: <http://www.casadevenezuela.net>

permita la inclusión de los inmigrantes originarios de Venezuela en Ecuador en pro de la integración de ambos países”.¹²⁶ Esta organización pretende fomentar la solidaridad hacia los venezolanos en el respeto a la diversidad ideológica y valores humanos, con el reconocimiento internacional de los países originarios.

*Venezolanos en La Coruña*¹²⁷ es un espacio virtual en el que se promueve el fortalecimiento de las relaciones entre los venezolanos que residen en la Coruña, España. En el portal respectivo se cuenta con un espacio interactivo donde los usuarios intercambian información de interés para la resolución de problemas que puedan presentarse a los venezolanos residentes en La Coruña. También se dispone de un directorio de anuncios clasificados donde los usuarios pueden difundir la publicidad de su propio negocio, ofrecer servicios o buscar empleo, y contribuir al contacto con otras empresas o particulares que faciliten a los venezolanos la posibilidad de desenvolverse en el ámbito laboral. Al igual que en otros portales, también se ofrece ayuda para las tramitaciones legales, orientando sobre los requisitos y demás detalles de gestión (solicitud de la nacionalidad española, trámites para estudios, matrimonio, residencia permanente en España y trabajo legal, entre otras).

La *Asociación Catalano-Venezolana* (ASOCAVEN)¹²⁸ es una asociación constituida en el año 1991 en la ciudad de Barcelona (España) por un grupo de venezolanos y emigrantes catalanes retornados con el propósito fundamental de fomentar y fortalecer las relaciones entre Cataluña y Venezuela. Debido al crecimiento del número de venezolanos que residen en dicha comunidad autónoma, ASOCAVEN realiza mayores esfuerzos para ayudar a quienes necesitan más apoyo para enfrentar el proceso de adaptación al nuevo entorno. La ASOCAVEN busca, a través de actividades culturales, sociales y deportivas, fortalecer las relaciones entre ambas regiones.

La *Asociación de Venezolanos en Valencia* (Venenva)¹²⁹ es una organización sin fines de lucro creada con la finalidad de brindar apoyo para facilitar el proceso de integración de los venezolanos residentes en la Comunidad Valenciana. Ofrecen información que deben conocer los venezolanos inmigrantes en España, fomentan las relaciones con otras agrupaciones similares y con las autoridades Valencianas y realizan un trabajo en

¹²⁶ En www.venezolanosenecuador.org

¹²⁷ En <http://www.vencor.org>

¹²⁸ Asociación catalano-venezolana. Dirección web: <http://asocaven.org>

¹²⁹ Asociación de Venezolanos en Valencia. Dirección web: <http://www.venezolanosenvalencia.org/>

red con instituciones locales. *Asociación de Venezolanos en Valencia* hace expreso su compromiso “*con la integración de las personas que han tenido que salir de sus países buscando nuevas alternativas de vida para ellos y sus familias*”.

En vista del crecimiento que está registrando la comunidad de venezolanos en Colombia, recientemente se ha constituido la *Asociación de Venezolanos en Colombia* (Asovenezolanos),¹³⁰ una organización sin fines de lucro creada con el objetivo de reunir e integrar a los venezolanos residentes en el vecino país, con el fin de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida y a la creación de espacios para la difusión del folklore, la música, la cultura culinaria y transmitirlos a las nuevas generaciones.

A modo de conclusión

En resumen, puede destacarse que en la actualidad las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela no han escapado a la influencia de un contexto marcado por el clima de polarización y conflictividad política y social y por la génesis de una sociedad civil paralela, fundamentada en la concepción del Poder Popular, vinculada al nuevo modelo de país que se está intentando implantar. En este contexto, las organizaciones tradicionales de la sociedad civil se han debilitado en su sostén financiero y en su relación con las instituciones del Estado, especialmente con el Gobierno Nacional, dado su bajo nivel de tolerancia a las críticas que puedan formularseles.

Con respecto a la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil ligadas a las cuestiones migratorias sobre las políticas públicas, se puede concluir que su incidencia es escasa, por las condiciones antes señaladas, pero también porque esta materia no tiene preponderancia dentro de la agenda pública nacional, hecho que se refleja en los retrasos en la aprobación de algunas leyes o sus reglamentos respectivos, así como en las insuficiencias presupuestarias y en cuanto al establecimiento del marco institucional para su implementación. Aun en estas condiciones, y no obstante que cada vez hay mayores restricciones para acceder a las estadísticas públicas, los centros de investigación siguen haciendo esfuerzos para generar conocimiento sobre los procesos migratorios y ponerlo a disposición de los responsables de la formulación de las políticas públicas sobre migraciones.

Por su parte, las organizaciones nacionales e internacionales que promueven programas de asistencia a los migrantes en condiciones vulnerables trabajan con gran dificultad y muchas de ellas se han centrado particularmente en la atención de los refugiados, y gracias a su acción se tiene algún conocimiento sobre las deficiencias

¹³⁰ *Asociación de Venezolanos en Colombia*. Dirección web: <http://www.venezolanosenvalencia.org/>

de las instituciones del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de la población refugiada o en condiciones similares.

Las asociaciones sociales de comunidades de extranjeros establecidos en el país en su mayoría datan de los dos períodos en los que se produjo la mayor afluencia de inmigrantes internacionales. Estas asociaciones, en general, tienen designios comunes, buscan fomentar la cultura de sus comunidades de origen, propiciar el intercambio con la sociedad de acogida y prestar auxilio a migrantes que lo requieran. Solamente algunas asociaciones de colombianos en Venezuela, de creación relativamente reciente, han trascendido esos objetivos netamente sociales y se han acercado a la práctica política, vinculándose con organizaciones políticas de Colombia y Venezuela.

Finalmente, en cuanto a las asociaciones de emigrantes venezolanos, vale resaltar que éstas no gozan del reconocimiento gubernamental y no hay ninguna iniciativa desde el sector público dirigida a crear un registro de comunidades de venezolanos en el exterior para conocer la magnitud de esta población, acercarse a sus necesidades y garantizar su protección social. Ello obedece a que el Gobierno Nacional ha decidido desconocer la emigración de venezolanos como un fenómeno real y significativo para el país y, consecuentemente, su tratamiento prácticamente permanece excluido de las políticas públicas en esta materia.

CUARTA PARTE

PROPUESTA DE ESPACIOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIONES

Anitza Freitez¹³¹

En el proceso de transición de un país de inmigración a otro de emigración, en la República Bolivariana de Venezuela persisten problemáticas vinculadas con la afluencia de inmigrantes recibidos en el pasado y con el crecimiento reciente de la emigración de venezolanos hacia otros destinos. Por una parte, aún persisten dificultades para que los inmigrantes conozcan las normas y procedimientos sobre su permanencia en el país y puedan, en forma transparente, cumplir con las exigencias establecidas, no obstante se aprecian los beneficios del proceso de regularización de la población extranjera realizado a mediados de la década 2000. Los colombianos, quienes constituyen la corriente migratoria más numerosa, afrontan más irregularidades en este sentido, y están en condiciones de mayor vulnerabilidad por su perfil sociolaboral y por la falta de asociaciones fuertes que congreguen a estos ciudadanos y los empoderen para la defensa de sus derechos. Las problemáticas que viven las personas refugiadas en Venezuela también afectan principalmente a los originarios de Colombia, cuyas necesidades de atención son monitoreadas, tanto como es posible, por organizaciones de la sociedad civil en colaboración con organismos internacionales. Sobre este particular se reconoce, igualmente, que en el último tiempo se hicieron esfuerzos dirigidos a la adecuación del marco legal e institucional para atender las solicitudes de refugio y prestar asistencia, pero las respuestas de las instancias responsables han sido lentas, y las previsiones presupuestarias insuficientes para asegurar el funcionamiento cabal de las dependencias públicas responsables en esta materia.

En estas condiciones, es muy importante el papel de las organizaciones de la sociedad civil como interlocutoras en la protección de los derechos de los migrantes, en la búsqueda de facilidades para que estos accedan a los servicios básicos, e incluso en la identificación de migrantes que tengan necesidades específicas tanto sea porque

¹³¹ Anitza Freitez es Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magister en Estudios Sociales de la Población por el Centro Latinoamericano de Demografía. Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela. Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Profesora Asociada de Pre y Postgrado de la UCAB. Coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración y del Proyecto ENCOVI.

se encuentren en situación irregular, hayan sido víctimas de la trata o reúnan los requisitos para obtener el estatus de refugiado.

Como se ha destacado en secciones precedentes, la sociedad venezolana enfrenta un severo proceso de crisis en todos los ámbitos de la vida nacional que ha impulsado a ciertos sectores de la población a buscar las oportunidades para su desarrollo personal fuera de estas fronteras. Pero este proceso emigratorio no goza del reconocimiento del gobierno nacional y los emigrantes en el exterior confrontan dificultades para hacer valer el ejercicio de algunos derechos, particularmente en el ámbito político. Al respecto, hay evidencias de las barreras erigidas para desestimular la participación en procesos electorales por el cierre de algunas sedes consulares y en los retrasos en la expedición de documentos y en la actualización de datos en el registro electoral, entre otros aspectos.

Las comunidades de venezolanos residiendo en el exterior están comenzando a constituir asociaciones para brindarse ayudas que faciliten el establecimiento en el nuevo destino. Pero estas asociaciones aún son débiles, deben congregarse y trabajar en alianza con las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela para fortalecer sus demandas ante las instancias gubernamentales y exigir su reconocimiento. No obstante, los cambios en la dinámica migratoria en el curso de la década 2010, esta temática no figura entre las prioridades de la agenda pública para el gobierno nacional. Lo anterior repercute en el retraso que existe en la actualización de la Ley de Migración y Extranjería y en la aprobación de los reglamentos pendientes para la instrumentalización del marco legal. Por otra parte, hay compromisos que el gobierno nacional suscribe en los espacios de integración y cooperación internacional en materia migratoria y de derechos humanos, cuya divulgación es prácticamente nula y su implementación muchas veces queda postergada frente a la consideración de otras urgencias. Muñoz (2016) señala que se debe:

“demandar (...) la formulación de políticas migratorias que contemplen los diferentes procesos de la migración internacional sin importar que el reconocimiento de algún patrón migratorio o problemática relacionada afecte intereses políticos particularizados, y para ello es importante que aumente la participación de académicos, ONG’s, organismos internacionales, iglesias, medios de comunicación y sociedad civil organizada, incluidos grupos de migrantes, para documentar y denunciar abusos, para exigir acciones concretas y para influir en la conformación de políticas de visión amplia, incluyentes y basadas en el respeto a los derechos humanos” (Muñoz, 2016:363).

En la coyuntura nacional actual, hay importantes tareas pendientes para la formulación de políticas públicas migratorias que exijan de una participación ciudadana más activa en la búsqueda de instrumentos y mecanismos de diálogo con las instituciones del Estado, con el objeto de contribuir con el fin último de toda política pública, garantizar los derechos fundamentales de todas las personas, incluyendo a quienes han venido a establecerse en Venezuela y los venezolanos que han decidido buscar oportunidades en otros países.

Desde tal perspectiva, en esta parte de la investigación se plantearán algunas ideas que pueden servir de base para la formulación de propuestas y planes de acción que contemplen la participación ciudadana con cuatro objetivos específicos: a) generar información sobre el fenómeno migratorio; b) sensibilizar a la sociedad sobre su impacto positivo y el respeto de los derechos humanos de los migrantes; c) promover espacios de diálogo donde se pueda colaborar en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas migratorias que incluyan tanto la inmigración como la emigración y el refugio; y d) fortalecer las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil, entes gubernamentales y organismos internacionales.

1. Propuestas para la participación ciudadana en la producción de información objetiva, oportuna, confiable y pertinente sobre el fenómeno migratorio

En Venezuela, se ha registrado un fuerte deterioro en el proceso de producción de la información pública, acompañado de mayores restricciones en el acceso a la misma. Esta situación es difícil de comprender a la luz de los recursos que se han asignado a las instituciones del Estado venezolano para modernizar sus plataformas tecnológicas y automatizar los procesos de generación de información, hecho que debería redundar en la producción oportuna y transparente de información pública. Igualmente, cuesta entender el celo que actualmente mantienen las instituciones oficiales sobre los procesos de producción de la estadística pública. Esta determinación ha reducido los espacios que algunos organismos ofrecían para la participación de usuarios especializados en la discusión técnica sobre aspectos teóricos-conceptuales y metodológicos para la generación de información en algunas temáticas (comités y sub-comités de estadísticas, consejos técnicos o consultivos). Y en aquellos en los que se mantienen esos espacios, ahora la convocatoria no es abierta, ya que excluyen a las organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas que son críticas de la gestión pública.

Las deficiencias en el acceso a la información pública, que debe ser dominio de todos los venezolanos, han sido denunciadas en diferentes oportunidades con gran preocupación por distintas organizaciones de la sociedad civil. Esta situación no

sólo afecta de forma importante a la información migratoria, sino que se extiende a distintos ámbitos de la actuación pública del Estado. Como lo han expresado las organizaciones de derechos humanos: *“Las restricciones al acceso de la información pública se presentan principalmente a nivel práctico y judicial, lo que imposibilita la transparencia debida de la información manejada por los entes gubernamentales”*.¹³² De acuerdo con las denuncias realizadas sistemáticamente por las organizaciones de la sociedad civil, existen distintos tipos de deficiencias. A nivel práctico se identifican las siguientes: 1) la falta de respuestas a las peticiones de información; 2) la falta de información disponible a través de los sitios web gubernamentales y 3) las restricciones en el acceso a fuentes oficiales.¹³³

Este panorama no permite que la información pública pueda estar en manos de los ciudadanos, no solo para conocer la realidad de Venezuela sobre temas en los que la sociedad civil tiene posibilidades de realizar una importante labor de contraloría, fiscalización y participación en los asuntos públicos, sino también como una vía fundamental que permita preservar y ejercer otros derechos constitucionales como el derecho a la salud, la educación y la vivienda, entre otros.

Esta deficiencia se hace particularmente grave en el ámbito migratorio. La falta de información por parte de los órganos públicos imposibilita que se evalúe la situación de las migraciones en Venezuela con enfoque en los derechos humanos, quedando esta tarea en manos de las organizaciones no gubernamentales, las cuales, a pesar de los esfuerzos realizados, no logran recoger datos completos y detallados de la situación actual. De esta manera, el fenómeno de la inmigración en Venezuela y de la emigración de venezolanos termina siendo invisibilizado y desconocido por la población.

Las dificultades señaladas persisten a pesar de que en la *Declaración de Caracas*, emanada de la *VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones* (CSM), el Gobierno Nacional suscribió la *Propuesta de Programa de Consolidación y Fortalecimiento del Observatorio Sudamericano sobre Migraciones* (OSUMI), en el que se reconoce que el OSUMI es una herramienta que puede ayudar en la gobernanza de las migraciones y además acepta que es de utilidad para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo migratorio (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2007). En cuanto a estas últimas, se reconoce explícitamente que la disponibilidad de información adecuada y oportuna beneficia tanto a las organizaciones que trabajan

¹³² El acceso a la Información Pública en Venezuela 26 de octubre de 2011. www.provea.org.ve

¹³³ El acceso a la Información Pública en Venezuela 26 de octubre de 2011. <http://www.derechos.org.ve/2011/10/26/en-resumen-el-acceso-a-la-informacion-publica-en-venezuela/>

en la protección y defensa de los derechos de los migrantes como a las propias asociaciones de migrantes.

Como se ha documentado en capítulos precedentes, durante 2018 y 2019 se produjo un éxodo enorme de ciudadanos venezolanos cuya dimensión y caracterización se ha podido conocer, en alguna medida, gracias a las fuentes de información de los principales países receptores y de los esfuerzos de organismos internacionales. Sobre la situación migratoria actual, pero también sobre otros temas, el Estado venezolano ha decidido ignorar que el acceso a la información pública es un derecho fundamental, y ello es reportado detalladamente en el Informe de la ONG Espacio Público titulado *El Estado no informa oportuna y adecuadamente sobre la situación migratoria venezolana*, donde reúne evidencias de la falta de respuesta a comunicaciones enviadas a las instituciones del Estado con competencias en esta materia (Espacio Público, 2019).

Partiendo de esta problemática, es importante que la sociedad civil organizada considere promover las siguientes medidas:

- » el restablecimiento del diálogo con el Estado, a través de la rehabilitación de espacios que permitan una participación abierta de organizaciones con capacidades técnicas y profesionales para discutir aquellos aspectos relacionados con el mejoramiento de la producción y acceso a la información migratoria;
- » la participación en esos espacios, en forma de mesas técnicas, en las que se desarrolle una agenda de trabajo que incluya, entre otros, los siguientes temas: el inventario de las fuentes de información migratoria que existen en el país; la elaboración de un balance entre los datos que se registran, la información que se produce y la que finalmente se divulga; la identificación de las necesidades de información migratoria que no es satisfecha a partir de las fuentes existentes; el registro de las dificultades que afrontan las instituciones responsables de producir los datos migratorios; la formulación de acciones que podrían emplearse para solventar problemas que restringen la elaboración de las estadísticas migratorias;
- » la restitución del acceso público a las estadísticas migratorias, elaboradas a partir del registro del movimiento migratorio bajo la responsabilidad del SAIME, cuya divulgación quedó suspendida en el año 1995, y la reactivación del programa de encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística para la investigación de la migración internacional, interrumpido en el año 2004;

- » la producción de información sobre la emigración de venezolanos, para que esta no permanezca invisibilizada en las estadísticas nacionales y, por lo tanto, fuera del espectro de las políticas públicas migratorias y de los instrumentos legales;
- » la incorporación de actividades de cooperación con instituciones gubernamentales para el fomento de las capacidades técnicas del personal responsable de la recopilación, almacenamiento, análisis y divulgación de los datos migratorios, hecho que contribuirá a optimizar los recursos humanos, técnicos y presupuestarios del Estado para atender a los desafíos que Venezuela enfrenta en relación con la migración;
- » la capacitación de los actores sociales, económicos y políticos que intervienen en la política migratoria y que permiten generar y analizar de manera profunda la información migratoria en Venezuela;
- » el desarrollo de estrategias comunicacionales que faciliten la difusión periódica y certera de estadísticas sobre migración;
- » el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos suscritos por Venezuela en materia de generación de información migratoria dentro del seno de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y en otros foros internacionales en este campo, incluyendo el MERCOSUR.

2. Propuestas para la participación ciudadana en una mayor sensibilización al conjunto de la sociedad sobre el impacto positivo de las migraciones y los derechos humanos de los migrantes

Durante las décadas de 1950 y 1970, en las cuales Venezuela recibió afluencia migratoria significativa, si bien la sociedad venezolana en general fue receptiva, no dejaron de registrarse episodios de rechazo por parte de quienes vincularon a ciertos sectores de inmigrantes con el gobierno dictatorial de la década de 1950 o de quienes suponían que los emigrantes eran el motivo de la falta de empleo o las deficiencias en los servicios públicos. Esa imagen negativa de los inmigrantes fue reforzada a través de los medios de comunicación social, desde donde se exageraba notablemente la dimensión de la población nacida en el exterior residente en Venezuela, por lo que quedó en el imaginario colectivo la idea de una presencia multitudinaria de extranjeros en el territorio venezolano, especialmente colombianos. Una imagen que no fue fácilmente rebatida por la vocería oficial a causa del escaso manejo de las referencias estadísticas. Posteriormente, aun disponiendo de información reveladora de la pérdida de intensidad de la afluencia migratoria, se ha continuado magnificando

su presencia, porque siguió resultando un recurso político para justificar los niveles de ineficiencia en la prestación de ciertos servicios básicos.

Según el discurso oficial, en este tiempo hay un ingreso masivo de inmigrantes internacionales, no respaldado plenamente en las estadísticas públicas disponibles. La población nacida en el exterior se incrementó en 141 mil efectivos durante la última década, de acuerdo con la información censal, la mayor parte procedió de Colombia y muchos vinieron buscando refugio. Por otro lado, ha quedado en evidencia que la inmigración colombiana promedio en este país tiene un bajo perfil sociolaboral y parece tener poca participación en asociaciones. Este hecho lleva a plantearse la necesidad de fortalecer a los migrantes o comunidades de migrantes para que, organizadamente, demanden la atención de sus necesidades.

En la sociedad venezolana, en general, la percepción negativa de los migrantes es menos usual y hay mayores acuerdos sobre las contribuciones que los inmigrantes han realizado en ciertos ámbitos económicos, así como en el enriquecimiento del acervo cultural. Uno de los pasos necesarios para generar sensibilización en la población y que se reconozca el impacto positivo de las corrientes migratorias sobre el desarrollo nacional estriba en la necesidad de promover la tolerancia y establecer el pleno respeto por las personas migrantes, acciones que deben fundamentarse en la divulgación y reconocimiento de los instrumentos jurídicos internacionales tendientes a la protección de los derechos humanos de los migrantes. El fenómeno de la migración debe enfocarse desde una perspectiva integral y debe abarcar, por ejemplo, la situación de las mujeres migrantes en sus lugares de origen, tránsito y destino, así como el impacto de la migración en las mujeres y las familias, o también entender los problemas en materia de derechos económicos, sociales y culturales que padecen los migrantes, los cuales deben abordarse desde un enfoque de derechos humanos.

En Venezuela, se cuenta con una legislación migratoria más cónsona que la que se tenía al iniciar la década de 2000, aunque transcurrido más de un decenio algunos de los instrumentos normativos ameritan de cierta actualización y la implementación de la Ley de Migración y Extranjería debe profundizarse con la aprobación de su reglamento respectivo y de la constitución de la Comisión Nacional de Migración como instancia de coordinación inter-institucional. También se dispone de servicios modernos para la expedición de documentos de identidad y desde 2012 se está intentando implantar un registro de población de otras nacionalidades, sin embargo, no hay información transparente sobre cuántos extranjeros se han inscrito y, de ellos, cuántos estarían en situación irregular y cuántos no tendrían derecho a renovar su permanencia legal en Venezuela.

La información y la divulgación de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias es uno de los lineamientos estratégicos del *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones* (PSDHM), por cuanto se entiende que toda propuesta de política migratoria debe centrarse en el ser humano migrante y sus derechos. Por tal motivo, la divulgación debe efectuarse a través de todos los medios y espacios posibles. Además, deben hacerse esfuerzos de capacitación de los diferentes actores sociales, vinculados con la gestión migratoria, para que manejen adecuadamente el marco normativo en esta materia y así evitar que se incurra en acciones que vulneren derechos fundamentales de los migrantes. En esta tarea, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de derechos humanos podrían brindar una amplia cooperación.

El empoderamiento de los migrantes de sus derechos humanos, desde una perspectiva integral y transversal, no solo desde el punto de vista laboral que es lo que los Estados hacen normalmente, es fundamental para que estos ciudadanos también se beneficien de las formas de organización del Poder Popular que el Modelo Socialista ha propuesto en el caso venezolano.

Más allá de ello, es necesario proponer la creación, desarrollo e implementación de un programa nacional de derechos humanos que ponga en agenda y visibilice la realidad de la población migrante en Venezuela y que busque dar atención especial a los temas de salud, educación, vivienda y empleo para los migrantes.

En lo que concierne a la emigración de venezolanos, la situación actual impone que se hagan esfuerzos por moderar el discurso y los calificativos negativos sobre este fenómeno y sus actores. El Gobierno Nacional tiene la obligación de utilizar los mecanismos idóneos para conocer cuánta población se ha establecido fuera de Venezuela y en qué circunstancias se encuentra; vincularse con esas comunidades de venezolanos en el exterior y promover actividades que contribuyan a la preservación de sus nexos con el país; y diseñar estrategias para propiciar intercambios profesionales, participación en proyectos de investigación de interés nacional, entre otras medidas que beneficien al país por los aportes de sus emigrantes.

Estas recomendaciones coinciden con las buenas prácticas que han mostrado algunos países latinoamericanos, que han registrado la emigración de sus nacionales y están en sintonía con los planteamientos de organismos internacionales.

3. Propuestas de espacios de participación ciudadana en el diseño, definición, implementación y monitoreo de las políticas públicas sobre migraciones, incluyendo inmigración, refugio y emigración

Si bien es cierto que Venezuela cuenta con una legislación migratoria especializada y que recientemente también ha firmado compromisos internacionales en materia de derechos humanos, como la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*,¹³⁴ dentro de las primeras propuestas que deben incorporarse a la agenda de la sociedad civil y de su diálogo con los organismos del Estado están la revisión de la legislación vigente y la formulación de propuestas de reformas necesarias para lograr una mejor atención y el tratamiento integral del fenómeno migratorio, así como el desarrollo de los reglamentos que tienen como finalidad instrumentar la legislación existente en la actualidad y que en muchos de los casos no se ponen en práctica por carecer de estos cuerpos normativos. Hay una demora legislativa de más de una década con relación a la aprobación de dichos reglamentos. En cuanto a la propuesta de reforma de la *Ley de Migración y Extranjería* de 2004, por ejemplo, habría que incorporar a la emigración de venezolanos como elemento inherente a las políticas migratorias del país.

Un mecanismo de gran importancia, que también puede coadyuvar al logro de mayor impacto en la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas migratorias, es la congregación de asociaciones y organizaciones alrededor de figuras como las Federaciones, con el propósito de sumar esfuerzos, intercambiar opiniones y propuestas, que puedan lograr un mayor impacto frente a los organismos del Estado.

Otro de los espacios de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, que dependen de un clima abierto y cordial de diálogo e interacción con el Estado, es la capacidad de monitorear, controlar y observar el funcionamiento de las instancias públicas y consulados. Este es un trabajo muy importante, en el cual tanto las organizaciones de base, como de intermediación, pueden tener un rol preponderante y en el que todavía hay muchas acciones por desarrollar.

Finalmente, cualquier mejora por parte de las asociaciones de migrantes pasa por el mejoramiento de su capacidad y organización, así como, el poder generar recursos que les permitan contar con mayor capital humano para tener un rol más destacado en la incidencia en la toma de decisiones de política pública.

¹³⁴ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

4. Propuestas de fortalecimiento inter-institucional entre las organizaciones de la sociedad civil, organismos de gobierno y organismos internacionales

Como es sabido, las decisiones que tome el gobierno tanto en materia poblacional, como en el campo específico de la migración, parten del desarrollo de políticas públicas bien definidas, como pautas generales de acción que puedan dar respuesta a los actuales o potenciales problemas en la materia. Consecuentemente, para que el Gobierno pueda cumplir con sus funciones de forma eficiente, es vital que en los procesos de formulación de políticas migratorias se cuente con capacidad de articularse con organizaciones de la sociedad civil, órganos de Gobierno y organismos internacionales.

Existen distintos modelos de las instancias de coordinación interinstitucional en la elaboración, definición e implementación de políticas migratorias, que deben contar con la capacidad de prever, identificar y definir problemas de las poblaciones migrantes para poder gestar e implementar políticas eficaces y exitosas. Es por ello que una de las propuestas necesarias y actualmente inexploradas en Venezuela es la de crear alianzas entre sociedad civil y gobiernos locales para incidir desde el espacio municipal en la política migratoria, generando respuestas directas y cercanas a la población migrante, que atienda sus necesidades más sentidas.

Igualmente, esta articulación en la creación y gestión de las políticas públicas migratorias implica la posibilidad de consolidar alianzas estratégicas transnacionales, así como, una mayor integración entre los actores partícipes, tanto a nivel regional como a nivel internacional, sobre el tema migratorio a partir de objetivos concretos basados en las realidades más sensibles de esta población.

En todo caso, esta articulación que debe producirse en las diferentes instancias mencionadas debe entender y superar, en el caso venezolano, el reto de la polarización política y procurar establecer relaciones de sinergia y complementariedad entre ellos, siendo esta la única vía para incrementar el impacto del trabajo por y hacia la población migrante y el abordaje integral del fenómeno migratorio.

Tanto en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, como en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, se ha entendido la necesidad de convocar a la sociedad civil para que se incorpore al debate y a la formulación de propuestas de acción para atender las problemáticas de los migrantes. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil de Venezuela deben valorar la apertura de estos y otros espacios similares con el fin de disponer de canales de diálogo con las instancias de gobierno, y deben monitorear los acuerdos que se suscriban en tales foros. Al

respecto, el gobierno venezolano está en mora respecto de la implementación del *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones* (PSDHM), suscrito por el gobierno en el seno de la X CSM realizada en Bolivia en el año 2010, el cual incluyó un *Programa de Participación de la Sociedad Civil y otros Actores Sociales* con el objetivo de:

“establecer un modelo de relación permanente con la Sociedad Civil, movimientos y otros actores sociales, a través del cual se puedan desarrollar acciones conjuntas y consensuar posiciones en relación a los principios y lineamientos estratégicos del PSDHM, con el objeto de reforzar el establecimiento de los canales de participación para que los movimientos sociales formen parte en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas migratorias” (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2010).¹³⁵

Para la consecución de este objetivo, el PSDHM sugirió a los gobiernos la elaboración de una agenda de trabajo sobre políticas y gobernanza migratoria con las organizaciones de la sociedad civil, que sirva de base para la definición de proyectos e identificación de acciones, especialmente aquellas dirigidas a la divulgación y sensibilización en materia de derechos humanos de los migrantes y sus familias. No obstante que en el PSDHM se establecieron plazos para que los gobiernos de los países de la región ejecutaran esas acciones con la sociedad civil, en el caso venezolano han transcurrido 4 años desde que se suscribió dicho plan sin adelantar esa convocatoria para construir conjuntamente una agenda de trabajo.

En el seno de la CSM también se hizo explícita la importancia de promover la participación de representantes de la sociedad civil y movimientos sociales, particularmente de las asociaciones de migrantes, en el proceso de la Conferencia y, al respecto, se ha acordado que en las reuniones inter-sesionales se reciba a representantes de estas organizaciones para que formulen sus propuestas y sean consideradas en agendas (Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, 2010). La apertura de este espacio ha sido aprovechada por organizaciones de la sociedad civil de diferentes países que trabajan temáticas migratorias, como bien se refleja en la *Declaración de Lima* ante la XIV edición de la CSM (2014), donde se hicieron claros planteamientos sobre las deficiencias que existen en países de la región para la formulación y ejecución de las políticas migratorias que se requieren en la actualidad y se expusieron formas

¹³⁵ El texto completo de la *Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil de Bolivia ante la XI Conferencia Sudamericana de Migraciones* se encuentra disponible en:
<http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Declaraci%C3%B3n%20de%20Organizaciones%20de%20Sociedad%20Civil.pdf>

de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales de la región. Entre otras propuestas, se planteó la necesidad de un esfuerzo coordinado entre los países de la región para la inclusión de la migración en la Agenda de Desarrollo post-2015 promovida por las Naciones Unidas.¹³⁶

Al momento de suscribir la *Declaración de Lima*, lejos estaban los países de imaginar que en poco tiempo más la región latinoamericana sería sacudida por una crisis migratoria sin precedentes, generada por la migración forzada de personas que han huido de Venezuela en búsqueda de oportunidades para garantizar su sobrevivencia. Si bien desde algunos países se han dado claras muestras de solidaridad hacia los migrantes venezolanos, en muchas de las respuestas institucionales ha prevalecido el carácter temporal, subestimándose la dimensión del flujo de venezolanos sería recibido y la extensión de la crisis venezolana. El posicionamiento de un grupo de ONG's en ese sentido, fue expresado en una Declaración Conjuntaefectuada el 24 de octubre 2019,¹³⁷ donde se apunta a la necesidad de solicitar medidas para aumentar la asistencia, la protección y las soluciones duraderas. Asimismo, se insta a los países a evitar respuestas unilaterales y por el contrario a trabajar en respuestas coordinadas.

Son enormes los retos de los países de la región que han acogido a fuertes contingentes de ciudadanos venezolanos para gobernar adecuadamente este proceso migratorio, dar respuestas que garanticen el ejercicio de derechos humanos fundamentales de las personas migrantes y trabajar en la formulación de programas que permitan transformar esta crisis migratoria en oportunidades para fortalecer el proceso desarrollo de Venezuela.

¹³⁶ El texto completo de la *Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil ante la XIV Conferencia Sudamericana de Migraciones* está disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Declaracion-OSC-XIV-CSM-Lima-2014-Version-Final.pdf>

¹³⁷ El texto completo de la *Declaración Conjunta de Organizaciones No Gubernamentales* del 24 de octubre de 2019 está disponible en: <https://www.icvanetwork.org/resources/ensuring-solidarity-displaced-venezuelans-ngo-statement-and-list-ngos-endorsements> (consultado el 20-12-2019).

Bibliografía

- Abreu, Y. y Jiménez, O. (2009). “La protección del trabajador inmigrante en situación irregular dentro del ordenamiento jurídico venezolano”. *Gaceta Laboral*, 15(3), 93–111.
- ACNUR/UNHCR, (2019). *Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2018*. Disponible en: https://acnur.org/5d09c37c4#_ga=2.127789133.1364646806.1577551478-1248249642.1577551478 (consultado el 12-12-2019).
- ACNUR/UNHCR, (2018). *Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2017*. Disponible en: www.acnur.org/5b2956a04.pdf (consultado el 1-04-2018).
- ACNUR/UNHCR, (2015). *Mundo en Guerra Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2014. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. Disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACNUR%20Tendencias%20Globales.pdf> (consultado el 14-06-2015).
- ACNUR/UNHCR, (2010). *Tendencias Globales 2009. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7391.pdf> (consultado el 04-03-2011).
- ACNUR (2009). *Global Trends annex_v3 external* <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>
- ACNUR (2008). *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*. <http://www.acnur.org.ar/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6953> (consultado el 11-3-2011).
- Alvarado, N. (2004). “Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales. Balance y perspectivas (2003-2004).” *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. X, N° 2: 25-56.
- Álvarez, R. (2009). “Refugiados entre fronteras: La nueva realidad migratoria colombo-venezolana”. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 2, n.4, pp.40-65.
- Álvarez, R. (2004). “Dinámica migratoria Colombo-Venezolana: Evolución y perspectiva actual”. *Geoenseñanza*, 9 (2):191-202.
- Balza, R. (2010a). “La Revolución Bolivariana, la economía y la mayoría”. *Estudios*

Empresariales 63, N° 133/2.

- Balza, R. (2009). “Del golpe de estado al Socialismo Bolivariano: primer período de transición del comunismo o de la construcción del socialismo.” Ponencia presentada en el Seminario Conflictos de Significados y Valoración de la Democracia en Venezuela, organizado por el Centro Gumilla y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Berglund, S. (2004). “La población extranjera en Venezuela de Castro a Chávez”, en Fundación Francisco Herrera Luque-Fundación Mercantil (editores). *Las inmigraciones a Venezuela en el siglo XX. Aportes para su estudio*. Caracas, pp. 35-50.
- Berglund, S. y Hernández, H. (1985). *Los de Afuera. Un estudio analítico del proceso migratorio en Venezuela 1936-1985*, Caracas, Ediciones CEPAM.
- Bermúdez, Y., Mazuera, R., Albornoz, N. y Morffe, M. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran*. Servicio Jesuita a Refugiados-Venezuela/Universidad Católica del Táchira-Venezuela/Universidad Simón Bolívar-Colombia/Fundación Entreculturas. 9
- Bidegain, G. (1984). “Los migrantes del cono sur en Venezuela”, *Documento de trabajo N°8*, Caracas, IIES-UCAB (mimeo).
- Bidegain, G. y Freitez, A. (1989). *Los colombianos en Venezuela: Mito y realidad*, Caracas, Ediciones CEPAM.
- Cáritas de Venezuela (2019). “Monitoreo del Estado Nutricional y la Seguridad Alimentaria Familiar Niños Menores de 5 años”. *X Boletín*, Enero – Marzo 2019. Disponible en: <http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2019/06/X-Bolet%C3%ADn-Enero-Marzo-2019-V2.pdf> (consultado el 20-12-2019).
- Cárdenas, M. y Mejía, C. (2006). “Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?”. *Serie Documento de Trabajo*, N°30.
- Castillo, T. y Reguant, M. (2017). “Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno”. *Migraciones 41*, pp. 133-163.
- Castles, S. (2003). “La política internacional de la migración forzada”. *Migración y Desarrollo*. Número 1. 28 p. www.migracionydesarrollo.org
- CELADE/División de Población CEPAL (2006). *Migración internacional de*

latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades. Documento preparado con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la Secretaría General Iberoamericana, Madrid, julio de 2006.

CELAM (2012). *Información sobre la pastoral de la movilidad humana en América Latina y el Caribe. 2011-2012*. Informe Instrumento N°1 de las Conferencias Episcopales. Disponible en http://www.celam.org/Images/img_noticias/doc14fbcef8744d81_23052012_909am.pdf

CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2006a). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Documento preparado por el CELADE para la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del XXXI período de sesiones de la CEPAL.

CEPAL (2006b). *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, XXXI Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2006b). *América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico. Migración internacional*, Santiago de Chile, CEPAL, Año 1, N°1.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2010). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones*. Disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/DocCSM/Plan%20Sudamericano%20de%20Desarrollo%20Humano%20para%20las%20Migraciones%20PSDHM.pdf>

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2007). *Declaración de Caracas. VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. República Bolivariana de Venezuela, 1-3 de julio 2009. Disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/CCS%20-%20VII%20CSM%20-%20Declaraci%C3%B3n%20final.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela el 24 de marzo de 2000.

Correa, G. (2018). “Mortalidad general y esperanza de vida en el contexto de la crisis humanitaria de Venezuela” en A. Freitez (coord.) *Espejo de la crisis humanitaria venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017*, UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 205-217.

- Correa, G. (2017). “Mortalidad infantil en el contexto de la crisis venezolana actual”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 151-169.
- D’Elia, Y. y Quiroz, C. (2010). *Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Superar la Pobreza?*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoYolandaMisionesPolSocial.pdf>
- De la Vega, I. (2003). “Emigración intelectual en Venezuela: El caso de la ciencia y la tecnología,” *Interciencia*, Vol.28, N°5, pp. 259-267.
- Docquier, F. y Marfouk, A., (2006). “International migration by education attainment, 1990–2000”, en Özden, Ç. y Schiff, M. (Editores), *International migration, remittances and the brain drain*. Co-publicación the World Bank-Palgrave Macmillan.
- Domingo, A. (2004). “Tras la retórica de la hispanidad: La migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión”. Trabajo presentado en el *I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP)*, Caxambú-Brasil, 18-20 de septiembre 2004.
- Dumont, J. C. y Zurn P. (2007). “Immigrant Health Workers in OECD Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration”, in *International Migration Outlook*, SOPEMI, Paris.
- Espacio Público (2019). “Informe: El Estado no informa oportuna y adecuadamente sobre la situación migratoria venezolana”. Disponible en: <http://www.espaciopublico.org/> (consultado el 20-12-2019).
- España, L. (2017). “Recesión prolongada y pobreza: camino a un lustro de crisis social”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 17-29.
- Ferrer, L. (2009). “La doble nacionalidad en el ordenamiento constitucional venezolano”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 5, pp. 197-213.
- Freitez, A. (2019a). “Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela”, en L. Gandini, F. Lozano y V. Prieto (coordinadores) *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, pp. 33-58.

- Freitez, A. (2019b). “Indicadores de la situación social actual en Venezuela”, en M. Barrios y M. Bisbal (editores) *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela, Seminario Internacional*, Caracas, pp. 23-34.
- Freitez, A. (2017a). “Garantizar el derecho a la educación. Retos para las políticas sociales y educativas”, en Anitza Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 77-97.
- Freitez, A. (2017b). “Venezuela: movilidad y migración internacional en tiempos de crisis”. *Revista SIC Edición Aniversaria*. Año LXXIX, No.800, pp. 487-490.
- Freitez, A. (2016). “La violencia y la emigración de venezolanos: ¿un tipo de migración forzada?”. *XI Lecturas Sociológicas de la Venezuela Actual Violencia y Migración en Venezuela*. Escuela de Ciencias Sociales-Universidad Católica Andrés Bello.
- Freitez, A. (2011). “La emigración desde Venezuela durante la última década”, en *Temas de Coyuntura* 63, Caracas, IIES-UCAB, pp. 11-38.
- Freitez, A. (2010). *El reto demográfico en Venezuela, Riesgos y oportunidades para alcanzar el desarrollo y superar la pobreza*, UCAB-ACPES.
- Freitez, A. (2009). “Tras una política de población en Venezuela: de la IV República al gobierno bolivariano”, ponencia presentada en el *Seminario Internacional Salud Sexual y Reproductiva en América Latina. Avance e insuficiencias a la luz de El Cairo +15 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Lima/Perú, 13-14 de Octubre, ALAP-APDP-UNFPA.
- Freitez, A. (2003). “La situación demográfica de Venezuela a inicios del tercer milenio”, en *Temas de Coyuntura* 47, Caracas, IIES-UCAB, pp. 45-92.
- Freitez, Anitza (1993). “Tras una política de población en Venezuela”, en *Temas de Coyuntura* 28, Caracas, IIES-UCAB, pp. 81-94.
- Freitez, Anitza (1988). *La migración interna en Venezuela (1920-1981): tres períodos para su análisis*. Trabajo de ascenso presentado como requisito para optar a la categoría de Profesor Asistente de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).
- Freitez, A. y Osorio, E. (2009). “Venezuela. Cambios en la migración internacional”, en Fundación Konrad Adenauer, *Migración y Políticas Sociales en América*

Latina. Proyecto SOPLA, Río de Janeiro-Brasil, pp. 303-328.

Freitez, A., Romero, D. y Di Brienza, M. (2013). *La mortalidad juvenil por causas violentas en Brasil y Venezuela 1997-2007*. A. Freitez (editora) *Después de 200 años. Presente y futuro de la población venezolana*. Asociación Venezolana de Estudios de la Población (AVEPO), Caracas, Editorial Seramen, pp.227-255.

Freitez, A., Ponce, M.G. y Fernández, E. (1992). *La inmigración española en Venezuela Siglos XIX y XX*. Informe final del Proyecto España en América a través de sus emigrantes: Venezuela, UCAB-CEDEAL (mimeografía).

García, T. (2011). “Las migraciones internas en Venezuela. Especificidades territoriales de los movimientos migratorios del período reciente”, en A. Freitez y M. Di Brienza (compiladoras) *Cambio demográfico en las ciudades y regiones de Venezuela: Implicaciones para el desarrollo*, Asociación Venezolana de Estudios de la Población (AVEPO), Caracas, pp.17-42.

González, M. y Rincón, E. (2017). “Las condiciones de salud de los venezolanos: aportes de ENCOVI 2016”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 129-149.

GIFMM (Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos) - R4V (Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela) (2019). *Colombia – Reporte Situacional*, octubre 2019. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/download/72895> (consultado el 18-12-2019).

Grupo de Movilidad Humana Venezolana (2018). *Declaración y Plan de Acción de Sociedad Civil sobre Personas Provenientes de Venezuela que requieren Protección Nacional e Internacional*. Disponible en: <http://www.movhuve.org/wp-content/uploads/2019/05/FINAL-ESPANOL-VERSI%C3%93N-WEB.pdf> (consultado el 25-12-2019).

Guardia, I. (2007). “Fuga de venezolanos durante la revolución bolivariana”. *Investigaciones Geográficas* (Esp), N° 44, pp. 187-198.

Guataquí, J., García-Suaza, A., Ospina, C., Londoño, D., Rodríguez, P. y Baquero, J. (2017). *Informe 3: Características de los migrantes de Venezuela a Colombia*. Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario. 9 p.

Guerra, J. (2017). “Prólogo Ante el fin del socialismo rentista, una propuesta de reforma económica”, en F. Spiritto (coord.) *La nueva economía venezolana*.

- Propuestas ante el colapso del socialismo rentista*. Editorial ALFA/Economía, Caracas, pp.13-30.
- Lacruz, T. (2006). “Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada”, en T. Maingón (coordinadora) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Ediciones ILDIS-CENDES-UNFPA, pp. 111-184.
- Landaeta, M., Herrera, M., Vásquez, M. y Ramírez, G. (2017). “La alimentación de los venezolanos”, en A. Freitez (coord.) *Venezuela: La caída sin fin ¿hasta cuándo?* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 51-75.
- Henao, S. (2013). *Incidencia de la política de seguridad democrática en la inversión y migración venezolana en el sector de hidrocarburos en Colombia Período 2002-2010*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Tesina para optar al título de Internacionalista. Bogotá, 48 p.
- Magliano, M. (2011). “La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio y los derechos humanos”, en *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 20 N°1, pp: 5-23.
- Malavé, J. (1991). “La fuga de talento en Venezuela: Tendencias y perspectivas para su estudio”, en E. Garbi (ed.) *La fuga de talento en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA, pp. 27-71.
- Mármora, Lelio (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Paidós.
- Martínez, D. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países*. Tesina de Maestría en Ciencia Política Enfoque en Paz e Integración. Universidad Católica de Colombia-Università Degli Studi Di Salerno (Italia).
- Martínez, J. (2011). *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques* (editor). CEPAL Santiago de Chile.
- Martínez, J. (2005). “Globalizados pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados”, *Serie Población y Desarrollo*, N° 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez, R. (2003). “La reciente inmigración latinoamericana a España”, *Serie Población y Desarrollo*, N° 40, Santiago de Chile, CEPAL.

- Mateo, C. y Ledezma, T. (2006). “Los venezolanos como emigrantes: Estudio exploratorio en España”, en *Análisis de Coyuntura*, Caracas, IIES-UCAB, vol.12, N°2, pp.245-267.
- Medina, C. y Posso, Ch. (2009). “Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home”. *Borradores de Economía*, N°572.
- Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. www.migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-marzo-de-2019 (consultado el 12-12-2019).
- Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. www.migracioncolombia.gov.co (consultado el 12-12-2019).
- Migración Colombia-Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Radiografía migratoria Colombia-Venezuela*. www.migracioncolombia.gov.co (consultado el 12-12-2019).
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (2019). Plan Vuelta a la Patria. Cifras actualizadas al 02/10/2019. Disponible en: http://mppre.gob.ve/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-10_Bolet%C3%ADn_Vuelta_a_la_Patria.pdf)consultado el 20-12-2019).
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información - Agencia Bolivariana de Noticias (2008). *Fundayacucho se reunió con becarios venezolanos en Alemania. Cooperación Vuelta a la Patria*. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/noticias/1/174914/fundayacucho_se_reunicon.html
- Moré, I. y colaboradores (2009). “Inmigración y remesas informales en España”. *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, N° 22.
- Moreno, H. (2008). *Becarios en Chile reafirman compromiso educativo con Venezuela como principio liberador*. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior-Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Prensa Fundayacucho. Disponible en: http://www.fgma.gov.ve/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=254:becarios-en-chile-reafirman-compromiso-educativo-con-venezuela-como-principio-liberador&catid=17&Itemid=40
- Munzele, S. y Ratha, D. (editores) (2005). *Las Remesas. Su impacto en el desarrollo*

y perspectivas futuras. Publicado originalmente en inglés como: *Remittances. Development Impact and Future Prospects*, por el Banco Mundial, traducido por Ediciones Mayl.

- Muñoz, T. (2016). “Políticas migratorias en México y Venezuela: análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales”. *Desafíos* 28(2), pp. 333-366. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.09>
- Nava, B. (2008). *Derechos humanos de los refugiados. Situación actual en Venezuela*. Servicio Jesuita a Refugiados. Venezuela. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/ponencia.pdf
- Nava, B. (2003). “La situación del refugio en Venezuela derechos humanos, estado y condiciones de vida”. *Globalización, migración y derechos humanos*, Universidad Andina Simón Bolívar. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13922.nava_2003__aportes_andinos_7.pdf
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2017). *Migración internacional en las Américas: Cuarto informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas*. Washington, SICREMI.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2015). *Migración internacional en las Américas: Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas*. Washington, SICREMI.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2012). *Migración internacional en las Américas: Segundo informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas*. Washington, SICREMI.
- OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2019b). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*. Octubre 2019, www.robuenosaires.iom.int (consultado el 12-12-2019).
- OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2019a). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*. Julio 2019, www.robuenosaires.iom.int (consultado el 12-12-2019).
- OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2018b). *Flujo de Población Venezolana. Encuesta de Monitoreo de Flujo: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay Necesidades y asistencia*. Segundo semestre Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/DTM/>

[Necesidades_y_asistencia.pdf](#) (consultado el 13-12-2019).

- OIM (Organismo de las Naciones Unidas para las Migraciones) (2018a). *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela*. www.robuenosaires.iom.int
- Oliveros, A. (2019). “Del exceso de Hugo Chávez a la Venezuela Postpetrolera de Nicolás Maduro”, en M. Barrios y M. Bisbal (editores) *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela, Seminario Internacional*, Caracas, pp. 13-22.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2013). *Migración calificada en salud, impacto financiero, reconocimiento de títulos. Retos y perspectivas en los países de la Región Andina*. Lima. Disponible en: http://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/2013/migracali_subreg_andina_2013.pdf (consultado el 15-08-2014).
- Orozco, M. (2005). “Transnacionalismo y desarrollo: Tendencias y oportunidades en América Latina”, en Munzele, S. y Ratha, D. (editores), 2005. *Las Remesas. Su impacto en el desarrollo y perspectivas futuras*, pp. 287-310.
- Ortiz-Ortiz, R. (2002). *Consideraciones jurídicas y políticas sobre el derecho de asilo en Venezuela. Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc25/25-4.pdf>
- Panadés, E. (2011). “La emigración venezolana rumbo a España. Características socio-demográficas e inserción laboral de una migración latinoamericana en tiempos de crisis”, *Temas de Coyuntura* 63, Caracas, IIES-UCAB, pp. 39-68.
- Pellegrino, A. (2011). “Inmigración y modernización (1811-1981)”, en A. Freitez (editora) *La población venezolana 200 años después*, coedición UCAB-AVEPO, Caracas, pp. 117-146.
- Pellegrino, A. (1989a). *Historia de la inmigración en Venezuela. Siglos XIX y XX*. Caracas, Ediciones Academia de Ciencias Económicas y Sociales.
- Pellegrino, A. (1989b). *Migración Internacional de Latinoamericanos en las Américas*, Caracas, UCAB-CELADE.
- Pellegrino, A. (1987). “La inmigración latinoamericana en Venezuela. Algunas consideraciones generales”, en G. Bidegain (compilador) *Estado actual de los estudios de la población en Venezuela*, Caracas, Ediciones ILDIS-UCAB, pp. 84-97.

- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2019). *Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Enero-Diciembre 2019, 107 p.
- PROVEA (2010), *Informe Anual 2010. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/2010Asilo-y-Refugio.pdf>
- Quintero, J. (2013). “Migraciones internas, participación económica y empleo en Venezuela”, en Freitez, A (editora) *Después de 200 años. Presente y futuro de la población venezolana*. Asociación Venezolana de Estudios de la Población (AVEPO), Caracas, Editorial Seramen, pp.281-311.
- Quintero, J. y Ramos, O. (2011). “Las migraciones internas en Venezuela en el curso del siglo XX”, en Freitez, A. (editora) *La población venezolana 200 años después*, coedición UCAB-AVEPO, Caracas, pp. 181-224.
- Ratha, D. y Shaw, W. (2007). “South-south migration and remittances.” The World Bank. *Working paper* N° 102. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21154867~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883~isCURL:Y,00.html>
- Rengifo, F. (2004). “Nuestros vecinos andinos: Expresiones migratorias en el siglo XX”, en Fundación Francisco Herrera Luque-Fundación Mercantil (editores) *Las inmigraciones a Venezuela en el siglo XX. Aportes para su estudio*, Caracas, pp. 109-116.
- República Bolivariana de Venezuela (2017). *Informe Nacional sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Caracas. Disponible en: https://crpd.cepal.org/1e/sites/crpd1e/files/informe_venezuela.pdf (consultado el 11-04-2018).
- Rey, J. (2011). *Huellas de la inmigración en Venezuela. Entre la historia general y las historias particulares*, Caracas, Fundación Empresas Polar.
- Rincón, L. (2005) “La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.11, N°2, pp. 101-124. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200005&lng=es&nrm=iso
- Sassen-Koob, S. (1979). “Economic growth and immigration in Venezuela”, *International Migration Review*, XIII (3), New York Center for Migration

Studies, pp.455-474.

- Santo Tomas, P, Summers, L. y Clemens, M. (2009). *Los migrantes cuentan. Cinco pasos para la obtención de mejores datos migratorios*. Informe Final de la Comisión sobre datos migratorios internacionales para políticas e investigación sobre desarrollo (Commission on International Migration Data for Development Research and Policy). <http://www.migrationdata.org>
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2009). “La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas”. Documento presentado en la *Reunión Regional La Emigración de Recursos Humanos Calificados desde Países de América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela 17-18, Junio de 2009. SP/RR-ERHCPALC/Di N° 9-09. <http://www.sela.org/attach/258/eventos/2009/RR-Emigraciones/RR-Emigraciones.html>
- Simoës, G., Cavalcanti, L. y de Oliveira, A. (2018). “Inmigración venezolana no Brasil: perfil sociodemográfico e laboral” en J. Koechlin y J. Eguren (editores) *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Colección OBIMID, volumen No.4, pp. 115-134.
- Solimano, A. (2003). *Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB’s Conference on Remittances and Development, May 2003, Quito-Ecuador.
- Solimano, A. y Allendes, C. (2007). “Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia Latinoamericana”, *Serie Macroeconomía del desarrollo* N° 59. División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile.
- Tedesco, L. (2008). “Inmigrantes latinoamericanos en España”. *Working Paper* 89/2008. Working papers online series <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>
- Texidó, E. y Gurrieri, Jorge (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, OIM, Buenos Aires, p.145 Disponible en:http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf
- Torales, P., González, M. y Pérez, N. (2003). “Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina”, en *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 60, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

- Torrealba, R. (1991). “ Migración y crisis en los países andinos: Los retos de la década a ganar”, en Ministerio del Trabajo-Organización Internacional para las Migraciones, *Memorias del 1er. Seminario Andino sobre Migraciones*, Caracas, pp.53-98.
- Torrealba, R. (1987). “Mercados de trabajo y migraciones laborales entre Colombia y Venezuela en el contexto de la crisis venezolana: 1980-1986”, en G. Bidegain (editor) *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, ILDIS-UCAB, Caracas, Ediciones Nueva Sociedad, pp. 127-147.
- Torrealba, R. y Oropeza, J. (1988). *Estado y migraciones laborales en Venezuela*, Editorial Cabildo C.A., Caracas.
- Torrealba, R., Suárez, M y Schloeter, M. (1983). “Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela”, *Demografía y Economía*, Vol. XVII; 3, pp. 367-390.
- UNFPA (2006). *Población, desigualdades y políticas públicas: un diálogo político-estratégico. Análisis de situación de población en Venezuela*, Caracas, UNFPA.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019a). World Population Prospects 2019, custom data acquired via website.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2019b). International Migrant Stock 2019 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2017), *International Migrant Report 2017. Highlights*. United Nations, New York.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).
- Urrea, F. (1987). “Evolución y caracterización sociodemográfica y económica de la migración colombiana hacia Venezuela en un contexto comparativo”, en G. Bidegain (editor) *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, ILDIS-UCAB, Caracas, Ediciones Nueva Sociedad, pp. 39-69.
- Vera, L. (2017). “Un Modelo triangular ampliado para explicar la inflación en Venezuela y algunas implicaciones de política”, en R. Balza y H. Larralde (coord.) *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*. UCAB-Fundación Konrad Adenauer-Academia Nacional de Ciencias Económicas,

Caracas, Abediciones, pp. 427-452.

Villa, M. y Martínez, J. (2002). “Rasgos sociodemográficos y económicos de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, *Capítulos del SELA* 65, mayo-agosto, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano, pp.26-67

Waiselfisz, J. (2008). *Mapa da violência: os jovens da América Latina*. RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Justiça. http://www.sangari.com/view.cfm?cod=44&cod_pub=9&t=2&ext=.pdf&pag=publicacoessangari (consultado el 15-6-2014).

Yicón, L. (2007). “Aplicación de la legislación venezolana sobre el refugio. Situación en el Estado Zulia”. *Frónesis*, vol.4, N°2. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-62682007000300003&script=sci_arttext

Zambrano, L., Marotta, D. y Sosa, S. (2018). “Contexto macroeconómico en Venezuela”, en A. Freitez (coord.) *Espejo de la crisis humanitaria venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017* UCAB-Fundación Konrad Adenauer, Caracas, Abediciones, pp. 17-26.

Zapata, M. (2013). “Informe desde la frontera: nuevos desplazados por el conflicto colombiano”, *Revista SIC*. Disponible en: <http://revistasic.gumilla.org/2013/informe-desde-la-frontera-nuevos-desplazados-por-el-conflicto-colombiano/> (consultado el 14-06-2015).

Zúñiga, G., (2011). *La precariedad del empleo en Venezuela. Una clave para la superación de la pobreza*. Colección: Cuatro claves para el desarrollo de Venezuela. Caracas, Ediciones ACPES.