

Anitza Freitez

Dos temas para una política migratoria

Los ilegales y la inmigración selectiva

Llama la atención que periódicamente el tema de la inmigración es objeto de debate público y en cada oportunidad se reitera el hecho de una presencia exagerada de inmigrantes ilegales e indocumentados fundamentado en la sospecha o percepción de algunos, por cuanto luego de formular alguna cifra millonaria casi siempre se termina admitiendo que, en realidad, se ignora cuántos son.

Ahora también se ha incorporado a la agenda sobre el tema el punto relacionado con la inmigración selectiva, e incluso se ha constituido una Comisión Asesora de la Presidencia de la República integrada por varios representantes del gabinete ejecutivo, los partidos políticos y el sector empresarial. Sobre ambos aspectos se presentan a continuación algunos comentarios.

LOS ILEGALES EN VENEZUELA: ¿UNA HISTORIA DE FANTASMAS?

Para situar la discusión del problema migratorio externo en un nivel de mediana seriedad debemos en primer lugar, ubicarnos frente a las estadísticas disponibles y examinar el tipo de datos que al respecto ofrece cada fuente. En el país se llevan una serie de registros administrativos de carácter continuo, que al incluir el dato sobre lugar de nacimiento permiten discriminar la condición migratoria de la población, de manera que dichos registros pueden complementar la información sobre los nacidos en el exterior que residen en Venezuela captada mediante las fuentes tradicionales como son: censos y encuestas. El aprovechamiento de esos registros se ha visto limitado debido a ciertas deficiencias en los procedimientos de recolección, procesamiento y difusión, por ellos cualquier esfuerzo destinado a mejorarlos permitiría ir allanando las carencias de estadísticas y lograr una mejor sustentación de los procesos migratorios externos.

Es necesario destacar que cuando se hace mención a las fuentes oficiales de información sobre población con frecuencia se tiende a descalificarlas sin ofrecer argumentos que se desprendan de una evaluación objetiva y técnica, que apunte además a la proposición de medidas concretas para superar sus deficiencias. En ese sentido, algunos han señalado que los censos nacionales y las encuestas de hogares constituyen mecanismos ineficientes

(o inadecuados) para captar a la población ilegal o indocumentada dentro del total de los extranjeros, por cuanto al carácter oficial de la institución responsable de estas operaciones de recolección de información inhibiría la participación de esa población, en situación irregular, en el proceso de empadronamiento o encuesta.

No obstante, en el caso particular de los censos debe señalarse que, por principio, éstos son de carácter universal, por tanto su éxito depende del grado de cobertura que logren alcanzar, de ahí los

enormes recursos y esfuerzos que se invierten con el propósito de captar a casi toda la población y las recomendaciones internacionales que sugieren no solicitar ningún tipo de documento de identidad a las personas a ser empadronadas. Norma que afortunadamente se sigue en Venezuela, porque de lo contrario es posible que una cifra no despreciable de venezolanos quedasen excluidos del conteo.

Aun si se aceptara como cierta la inutilidad de los censos para estimar a la población nacida en el exterior, siempre queda el recurso de una Matrícula General de Extranjeros para sincerar la situación y determinar si efectivamente la presencia de extranjeros, y más concretamente de ilegales, por su magnitud representa un problema real.

Durante los años ochenta en el Departamento de Estudios Demográficos del IIES-UCAB se realizaron una serie de trabajos basados en el Censo y la Encuesta de Migración de 1981, encontrándose bastante consistencia en la información procesada (1). De igual forma se analizó la Matrícula General de Extranjeros de 1980 (2). Mientras las cifras de indocumentados que se citaban en distintos círculos de opinión variaban entre 1 y 5 millones, en base a tales estudios pudo constatar que para la fecha de referencia 1981, el volumen total de extranjeros residentes en el país se elevaba a poco más de un millón de personas, concretamente 1.173.000, cifra superior a la presentada en el cuadro 1 dado que supone una corrección de la omisión censal del orden del 9,2% (3).

Desde 1988 en virtud de la necesidad de brindar información sobre algunas corrientes migratorias, debido a convenios suscritos con las Embajadas de España y

Cuadro 1
VENEZUELA.
POBLACION TOTAL SEGUN LUGAR DE NACIMIENTO
AÑOS: 1981 Y 1990

Lugar de Nacimiento	1981	%	1990	%
Total Nacional	14.516.735		19.622.340	
Nacidos en Venezuela	13.442.106	92,6	18.657.349	95,1
Nacidos en el Exterior	1.074.629	7,4	964.991	4,9
Colombia	508.166	47,3	450.523	46,7
Italia	80.002	7,4	64.443	6,7
España	144.505	13,4	124.760	12,9
Portugal	93.029	8,7	84.310	8,7
Resto de Países	240.927	23,2	240.955	25,0

Fuente: OCEI. XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1981.
OCEI. Tabulados Especiales. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primer Semestre 1990.

Portugal, se ha utilizado la Encuesta de Hogares por Muestreo de la OCEI como una de las fuentes básicas para conocer la situación de la población nacida en el exterior. Los datos manejados arrojan la distribución del Cuadro 1, por país de origen.

Las cifras evidencian que la población nacida en el exterior ha disminuido absoluta y relativamente sus efectivos entre 1981 y 1990, hecho coherente con la evolución del movimiento migratorio registrado a través de la DIEX, cuyos datos muestran un saldo negativo de los extranjeros debido a los procesos de retorno. (Cuadro 2)

Las consideraciones teóricas elementales construidas alrededor del fenómeno de la migración indican que los movimientos de población responden a la necesidad humana de mejorar las condiciones de vida. De manera que siempre que la situación económica, social y política del país, aun en momentos de crisis, resulte relativamente más favorable que la observada en las naciones vecinas de la región andina o caribeña, Venezuela constituirá un lugar atractivo para los inmigrantes provenientes de tales países.

Este es un hecho que debe tenerse presente, especialmente en la actualidad, cuando en América Latina se han renovado los impulsos de integración, y Venezuela no ha escapado a ese proceso como bien se aprecia a través de su política económica y exterior, en cuyo marco se están sentando bases y propiciando acuerdos de intercambio comercial que apuntan a la integración subregional.

De manera que no parece lógico promover, por un lado, la apertura comercial reduciendo las barreras frente a los países andinos mientras que en cuanto a los flujos de población adoptamos posiciones inflexibles y solicitamos se erijan todo tipo de restricciones. Ello no quiere decir que en las condiciones actuales la salida sea el ingreso libre e indiscriminado de extranjeros. Los controles y regulaciones deben operar, pero al respecto es fundamental la actualización del marco jurídico que nos rige en esta materia y la depuración de las instituciones responsables de su ejercicio, las cuales no pueden continuar funcionando como antros de corrupción donde se trafica la tramitación de cualquier documento, proceso que por lo demás está sujeto a la arbitrariedad de los funcionarios y no al seguimiento de las normas y procedimientos previstos en la ley.

Lo cierto es que acciones en materia migratoria no deben pensarse desvinculadas de una política global de población que a su vez resulte consistente con las orientaciones de las políticas económicas y sociales. Debemos estar alertas para no caer en la trampa construida por quienes pretenden evidenciar que el aumento de la marginalidad, el mal funcionamiento de los servicios públicos, el incremento de los actos delictivos, entre otros hechos, se deben a la presencia "masiva de extranjeros ilegales", cuya magnitud no sólo se mueve en un rango de amplia oscilación sino que es estimada en base a mecanismos "perceptivos" y no "estadísticos".

LA INMIGRACION SELECTIVA EN VENEZUELA UNA HISTORIA DE DESACIERTOS

Con frecuencia uno se pregunta ¿por qué en la conducción del país nos resulta tan difícil aprender de los fracasos?, ¿será que éstos son desterrados de nuestra frágil memoria histórica a tal punto que, luego de transcurridos algunos años, se reviven los errores con todos los costos que ellos pueden representar? Durante más de 150 años de "políticas migratorias" hemos visto repetirse los mismos desaciertos.

Desde los inicios de la etapa republicana ha sido reiterado el planteamiento político de fomento a la inmigración internacional como uno de los mecanismos orientados a la búsqueda del desarrollo de la nación. Se pensaba entonces que para superar las precarias condiciones socio-económicas era preciso atraer mano de obra

productiva y poblar extensas zonas inhabitables del territorio venezolano, con la finalidad de explotar su enorme diversidad de recursos a través de programas de colonización emprendidos con la población extranjera.

Pero además se consideraba que dicha población debía ser preferentemente de raza blanca, por cuanto existía cierta convicción en torno a la necesidad de mejorar el proceso de mestizaje incrementando su componente europeo, hecho que redundaría positivamente en el desarrollo de las facultades físicas e intelectuales de los venezolanos.

En ese marco de ideas se formularon una serie de instrumentos legales dirigidos a promover la captación de inmigrantes internacionales. Los mismos estable-

Cuadro 2.
VENEZUELA: SALDOS MIGRATORIOS

Nacionalidad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Años 1987	1988	1989	1990	Total 80-90
Total	-54714	-67025	-57965	8030	-45481	-25574	-19186	30523	692	8772	-7143	-223497
Venezolanos	-36557	-50225	-34775	31543	-17307	-19304	6407	34120	13290	7894	-4565	-50185
Extranjeros	-18157	-36800	-23190	-23513	-28174	-6270	-25593	-3597	-12588	878	-2578	-179582
Algunas Nacionalidades												
Colombiana	-8585	-11869	-2836	-18904	-11256	-3408	-16074	-1237	-578	4260	-1739	-72226
Española	-1185	-965	-456	250	-2363	-1892	-2276	3365	-774	-2423	-1921	-10640
Italiana	-1973	-3602	-1987	1039	-1299	-951	-3072	-13958	-615	-2526	964	-28180
Portuguesa	-1031	-387	1072	-2561	-254	-1226	-2818	-114	-3436	-4593	-2834	-18182

Fuente: Dirección Nacional de Identificación y Extranjería (DIEX). (Tabulados Especiales)
A partir de 1987 la información proviene de O.C.E.I. Anuario Estadístico. Años Respectivos.

cían no sólo la constitución de distintas instituciones que tendrían bajo su responsabilidad el ejercicio de las funciones previstas por la ley, sino también la asignación de recursos financieros para sufragar los costos que demandaban el traslado e instalación de los extranjeros que decidieran acogerse a los programas de colonización.

Así se crearon figuras como las de "empresarios de inmigración"; las "sociedades cooperadoras de la inmigración"; "colonias de inmigrantes"; etc.; y se destinaron recursos, siempre insuficientes, aunque ello no constituyó la razón principal que determinaría el fracaso de las iniciativas emprendidas en esta materia. Más bien, los escasos elementos atractivos que ofrecía el país, aunados a las serias dificultades de integración cultural fueron y son elementos determinantes de los magros resultados obtenidos.

Principalmente esta última razón es ilustrativa para comprender por qué la inmigración originaria de países germanos, nórdicos, sajones, no logró insertarse adecuadamente en nuestro medio, mientras que los grupos de origen latino, particularmente los españoles, en cambio llegaron a desarrollar mayor arraigo. Vale destacar además, que la ola migratoria proveniente de Europa, que ingresó a Venezuela en los años cincuenta, no fue producto de una política de inmigración selectiva, más bien se genera como una respuesta a los factores de expulsión determinados por la crisis de postguerra.

Cualquier balance sobre las políticas migratorias orientadas a captar inmigrantes de origen europeo, fundamentalmente, puede calificar como no exitosas a casi todos los proyectos que pretendieron el ingreso de extranjeros para cumplir los objetivos de cubrir las deficiencias de mano de obra y poblar nuestro territorio.

Puede afirmarse, sin cometer exageraciones, que todos los proyectos de promoción de la inmigración europea adelantados en el país, al evaluarlos según los objetivos iniciales trazados, han finalizado en un completo fracaso, ya que ni resolvieron los "cuellos de botella" del mercado laboral, ni fueron un factor determinante en los procesos de población y expansión de la frontera económica nacional. (4).

En los actuales momentos está planteada nuevamente la idea de recurrir a la inmigración internacional, de origen europeo, como mecanismo para superar la situación deficitaria en cuanto a recursos humanos calificados. El planteamiento se produce en un contexto donde entran en

juego ciertos elementos diferentes a los que intervinieron en el pasado, sin embargo, nuevamente se evidencian pocas probabilidades de que tal empresa alcance resultados exitosos. En ese sentido, la primera reflexión tiene que ver con el período de permanencia y las garantías mínimas de que esta población se radique en el país para alcanzar el propósito indicado.

La oferta de sufragar los costos de viaje e instalación de cada trabajador y su grupo familiar, así como la provisión de un empleo relativamente bien remunerado en comparación con su lugar de origen, si ese fuera el caso, no son elementos suficientes para asegurar que los inmigrantes se radicarán en el país en forma permanente. Debe tenerse presente que la migración representa no sólo un movimiento en el espacio geográfico, también implica colocar al inmigrante en un medio donde debe convivir con patrones de comportamiento, costumbres, tradiciones, normas y valores, diferentes a los de su lugar de origen. Adaptarse a las nuevas circunstancias es un proceso complejo que depende de factores de variada índole, que puede resultar más difícil cuanto mayor sea la distancia cultural respecto a la sociedad receptora. Surge entonces la pregunta: ¿por qué se pretende ingresar inmigrantes de origen europeo? ¿Acaso aún subyacen las ideas de mejorar el mestizaje o "blanquear" la población como se postulaba durante el período gomecista? ¿Es esta una razón valedera y probada para justificar hoy un plan inmigratorio?

Por otra parte, motiva a la reflexión el hecho de que los países que se mencionan como posibles proveedores de trabajadores calificados no son conocidos precisamente por su avanzada tecnológica y disciplina en el trabajo, de manera que, aun prescindiendo de los problemas de integración, queda la duda en cuanto a si la calificación de esos trabajadores ciertamente satisface los requerimientos del país. En ese orden, llama la atención la poca disposición mostrada por los países de la Comunidad Europea para recibir a los inmigrantes provenientes del oriente de Europa, llegando incluso a promover la asignación de recursos para costear el traslado de esas personas a naciones de otros continentes.

Estas consideraciones llevan a pensar en la pertinencia de evaluar otras alternativas para resolver el problema de las deficiencias de mano de obra calificada. En una situación de recursos financieros escasos el Estado venezolano no debería arriesgarse en una empresa que puede resultar costosa y con tan pocas garantías

de éxito, a juzgar por los resultados históricos, la cual en el mejor de los casos pudiera contribuir a ganar unos pocos trabajadores pero en el fondo no ataca la raíz del problema; ésta es más profunda y tiene que ver con la distorsión e ineficiencia de nuestro sistema educativo que no ha logrado adaptarse, en calidad y cantidad, a los requerimientos del mercado laboral.

Entre las opciones que podrían evaluarse se sugiere tomar en cuenta la posibilidad de repatriar a los venezolanos calificados que han emigrado al exterior. Ante la declarada preocupación por el fenómeno de "la fuga de talento" sería ésta la oportunidad de emprender algunas acciones orientadas a la captación de esa fuerza de trabajo de alta calificación en cuya formación el Estado invirtió cuantiosos recursos.

Si se desea persistir en promover la inmigración de origen europeo, debería considerarse a España, Italia o Portugal, dado que existe una experiencia migratoria con tales países, cuyos nacionales ya conforman una colonia establecida e integrada a la sociedad venezolana, aunque parece poco probable que personas originarias de esos países miembros de la Comunidad Europea, que disfrutaban de condiciones socio-económicas más favorables que las nuestras, estuvieran dispuestas a residir permanentemente en Venezuela.

NOTAS

- (*) Anitza Freitez L. Jefa del Departamento de Estudios Demográficos del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.
- (1) Gabriel Bidegain, Jean Papail y Adela Pellegrino. *Los Inmigrantes en Venezuela (Primeros Resultados de la Encuesta de Migración 1981)*. Caracas, IIES-UCAB, 1984. (Documento de Trabajo N°11) y Adela Pellegrino. *La Inmigración en Venezuela (1971-1981)*. Caracas, IIES-UCAB, 1986. (Documento de Trabajo N° 24).
- (2) Adela Pellegrino. *(Los Indocumentados en la Inmigración Colombiana en Venezuela)*. Caracas, IIES-UCAB. 1985. (Documento de Trabajo N° 20).
- (3) Jean Papail. *Ensayo de Estimación de la Inmigración en Venezuela. Durante el Período 1971-1981*. Caracas, IIES-UCAB, 1984. (Documento de Trabajo N° 9).
- (4) Véase: Adela Pellegrino. *Historia de la Migración en Venezuela Siglos XIX y XX*. Caracas, IIES-UCAB, 1988; Ermila Troconis de Veracochea. *El Proceso de la Inmigración en Venezuela*. Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 1986; Ricardo Torrealba, María M. Suárez y Mariluz Schloeter, "Ciento Cincuenta Años de Políticas Migratorias en Venezuela", *El Colegio de México. Demografía y Economía*, N° 55. Vol. XVII, 1983.