

LAS POLITICAS INMIGRATORIAS DEL ESTADO VENEZOLANO EN EL DECENIO DE 1970

RICARDO TORREALBA *

INTRODUCCION

- I. LAS POLITICAS MIGRATORIAS EN EL DECENIO DE 1970.
- II. LA MATRÍCULA GENERAL DE EXTRANJEROS.
- III. LA POLITICA INMIGRATORIA: ELEMENTOS PARA UN BALANCE CRITICO.

INTRODUCCION

La década de 1970 en Venezuela fue un período de gran actividad en lo que a ingreso de población extranjera se refiere. Si bien entre 1945 y 1958 se produjeron importantes movimientos migratorios hacia el país, los mismos se vieron bruscamente interrumpidos como consecuencia de la contracción laboral nacional y del cierre drástico a la inmigración puesto en práctica por los gobiernos posteriores al 23 de enero de 1958. Desde 1960 y hasta 1970 los valores de los saldos migratorios fueron negativos (salvo en un breve lapso de tres años entre 1964-1966); entre 1971 y 1979 esta situación revirtió y los saldos se hicieron positivos, modificándose a partir de 1980 cuando nuevamente se tornan negativos conformando una tendencia que se mantiene en la actualidad¹.

En correspondencia con los cambios en el comportamiento inmigratorio, los valores demográficos reflejaron las tendencias que tuvieron lugar: según los datos censales, para 1961 la población extranjera representaba el 7,2% de la población total; en 1971 esos valores se habían reducido a 5,6% pasando a ser de 7,4 en 1981².

* Escuela de Sociología y Antropología, FACES-UCV.

1. Para el análisis detallado del movimiento y características de la población extranjera durante el período, véase en este mismo volumen el trabajo de G. Bidegain "Inmigrantes: ¿mito o realidad?".
2. Calculado según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de los años respectivos.

Al mismo tiempo, durante el decenio se tomaron importantes medidas destinadas a establecer un control más estricto de la inmigración y a adecuar tanto las políticas como los organismos de inmigración a las cambiantes condiciones del país. Discutir la gestión del Estado venezolano en materia de inmigración a lo largo del decenio de 1970 es el objeto de este trabajo; en la primera parte se presentan los grandes lineamientos estatales acerca del ingreso, permanencia y control de la población extranjera. La segunda parte está referida al análisis de la "Matrícula General de Extranjeros" realizada en 1980, la cual constituyó el hecho de mayor relevancia en el tratamiento de la población extranjera en situación ilegal. En la sección final se evalúa la gestión oficial durante el decenio en estudio y se esbozan algunos comentarios acerca de las acciones recientes en materia de inmigración, las cuales tendrán una decisiva repercusión en el futuro de los movimientos migratorios hacia el país.

I. LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL DECENIO DE 1970

Desde 1958 y a lo largo del decenio de 1960 la política inmigratoria del Estado venezolano se orientó hacia la selectividad, basándose en los siguientes criterios operativos: 1) autorizando el ingreso de profesionales y técnicos para aquellos cargos en que la oferta nacional era insuficiente y 2) otorgando visas para fines de reagrupación familiar. Durante ese período se descartó definitivamente el ingreso al país bajo la modalidad de "inmigrante" contemplada en la Ley de Inmigración y Colonización y quienes ingresaban lo hacían con visas de turista o de transeúnte, modalidades establecidas en el "Reglamento de la Ley de Extranjeros".

A inicios de los años setenta, dos hechos importantes dieron nuevo vigor a la discusión en torno a la inmigración. El primero de ellos fue el IV Plan de la Nación 1970-1974, ya que por primera vez en un Plan de la Nación se abordaba explícitamente el problema al señalar que: "por los agudos problemas que entraña, un aspecto que merece especial tratamiento en la política de empleo es el relativo a la inmigración fronteriza. En las condiciones socio-económicas prevalecientes hoy en el país, cualquier aumento indiscriminado e incontrolado de la mano de obra, y en especial de los trabajadores no calificados, que son inherentes a este tipo de migración, dificulta, si no hace nulo, todo intento de solucionar el problema ocupacional existente. El aumento de este tipo de inmigrante se traduce corrientemente en un desplazamiento de la mano de

obra nacional ocupada y suele dar lugar a un importante deterioro en el nivel de los salarios reales, lo que en definitiva acentúa los problemas de desempleo y subempleo. Por tal razón, trabajadores provenientes del exterior, podrán incorporarse al mercado de trabajo del país sólo para cubrir —vía inmigración selectiva— las necesidades de personal que no pueden satisfacerse con los recursos humanos nacionales” (CORDIPLAN 1971: 190).

El segundo hecho de importancia fue la realización en enero de 1970 de la Convención Nacional de Empleo, en la cual se planteó el establecimiento de un programa de inmigración selectiva bajo la coordinación del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). La posibilidad de una nueva apertura inmigratoria —aunque con carácter selectivo— dio lugar a posiciones encontradas entre la CTV y algunos colegios profesionales por una parte, quienes sostenían una posición contraria a la apertura inmigratoria y los grupos representados en FEDECAMARAS, por otra parte, los cuales eran partidarios de la inmigración selectiva (Motta y Antequera Parilli 1983).

Para ese momento ya eran manifiestos los problemas relacionados con la inmigración que se venían gestando desde el decenio anterior y que se harían más agudos a raíz del boom petrolero y la expansión económica iniciados en 1973-1974: en primer lugar, la carencia del suficiente personal calificado que el proceso productivo requería y su posible captación a través de una política de inmigración selectiva; en segundo lugar, el problema de la inmigración clandestina de mano de obra de baja clasificación, la cual generaba competencia frente al trabajador nacional, además de los problemas relacionados con las presiones adicionales sobre los servicios, el “envilecimiento” de los salarios, la salud y de orden público (delincuencia y marginalidad).

1975 puede considerarse el año en que se da inicio a una definida política de inmigración selectiva. En tal sentido, el V Plan de la Nación 1975-1979 destacaba que “simultáneamente con la existencia de desempleo y subempleo, hay en la actualidad escasez de personal calificado, a niveles directivos, técnicos y trabajadores calificados de todas clases. Este déficit cualitativo en la oferta de mano de obra es relativamente común en países en desarrollo pero para Venezuela, que ha iniciado un fuerte crecimiento de su actividad económica interna, esta escasez se torna especialmente aguda” (CORDIPLAN 1976 (II): 91). Asimismo, se señala la necesidad de “organizar la formación de los recursos humanos del país y la inmigración selectiva a objeto de que su califi-

cación corresponda a las necesidades programadas de la producción social" (CORDIPLAN 1976 (II): 95).

Esta posición guardaba correspondencia con el programa de gobierno del para entonces presidente Carlos Andrés Pérez y la misma queda explícitamente expresada el año 1974 en el Informe Técnico presentado por Venezuela a la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas en los siguientes términos: "la 'Acción de Gobierno' se dirige a dar cada vez más facilidades para los extranjeros que quieran nacionalizarse, se estudian las limitaciones que deben considerarse en el ingreso de inmigrantes en la búsqueda de la mano de obra calificada para industrias tales como la Siderúrgica y la Petroquímica y, finalmente, se considera necesaria la revisión a fondo de la 'Ley de Extranjeros' para definir las políticas futuras del gobierno en este sentido" (CORDIPLAN 1974: 110).

A partir de 1976, la gestión estatal se orientó a adecuar la declaración oficial con la nueva realidad laboral e inmigración del país mediante la implementación de una serie de acciones destinadas a dar una mayor organicidad a la política inmigratoria. Las primeras de esas medidas fueron el establecimiento de mayores restricciones al otorgamiento de visas de residencia, la ampliación de las funciones de control de extranjeros de la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería (DIEX) y el establecimiento de un programa de inmigración selectiva bajo directa responsabilidad del CIME³.

Ese mismo año fue creado el "Programa de Recursos Humanos" de CORDIPLAN sobre la base de lo que era la Dirección de Recursos Humanos de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho. Entre sus funciones, este Programa debía orientar al Ejecutivo Nacional acerca de los requerimientos de profesionales, técnicos y mano de obra calificada que el país requería y en los programas de inmigración selectiva gestionados directamente por el CIME. El Programa de Recursos Humanos fue transferido en enero de 1980 al Ministerio del Trabajo, pasando a

3. Mediante convenio operacional celebrado entre CORDIPLAN y el CIME, este último organismo reinició sus actividades en el país a partir de 1976, centrandose sus actividades en tres programas: 1) Programa de mano de obra permanente (MOP), 2) Programa de mano de obra patrocinada (MOP-1) y 3) Programa de mano de obra precolocada (MOP-2). Estos programas se realizaron de acuerdo a las necesidades y exigencias del Programa de Inmigración Selectiva y en correspondencia con las demandas nacionales de mano de obra calificada. La función esencial del CIME era la captación internacional, el traslado y la atención inicial en el país del trabajador migrante. En noviembre de 1980, el CIME cambió su denominación pasando a llamarse a partir de ese momento "Comité Intergubernamental para las Migraciones" (CIM).

ser a partir de ese momento la "Oficina de Inmigración Selectiva de dicho Ministerio"⁴.

Otras medidas de importancia adoptadas durante ese año fueron la creación del Consejo Nacional de Recursos Humanos (C.N.R.H.) y del Comité Tripartito de Inmigración Selectiva. El C.N.R.H. fue creado el 23 de junio por Decreto Ejecutivo N° 1.649 y entre sus funciones se señalaba la de "formular criterios para la adecuada utilización de expertos, técnicos y mano de obra calificada provenientes de otras naciones, según las conveniencias del sistema productivo nacional" (Decreto Ejecutivo N° 1.649, artículo 3°⁵). El Comité Tripartito de Inmigración Selectiva fue creado el 8 de octubre, mediante Circular N° 18 de la Secretaría de la Presidencia de la República y el mismo estuvo conformado por representantes del sector oficial, de FEDECAMARAS y de la CTV, teniendo por objeto el control y regulación de la inmigración selectiva, mediante la aprobación o rechazo de las solicitudes de ingreso de personal calificado que eran presentadas por las empresas ante el Programa de Recursos Humanos de CORDIPLAN.

Todo este proceso de instrumentación del área de inmigración fue complementado en 1977, año en que la DIEX fue convertida en "Dirección General Sectorial de Identificación y Control de Extranjeros", lo cual le confirió una mayor capacidad operativa y una más alta disponibilidad de recursos para atender la problemática relacionada con el ingreso, permanencia y salida de la población extranjera en el país.

También dentro del conjunto de medidas destinadas a tratar el problema de la inmigración —en este caso la calificada— el 29 de mayo de 1978 se firmó un "Convenio Operacional sobre Migración" entre los gobiernos de Venezuela y Portugal. Un año después, el 17 de mayo de 1979 era firmado un convenio con características muy parecidas al anterior entre Venezuela y España.

4. Desde 1966 existía una Dirección de Inmigración Selectiva en la Dirección de Empleo del Ministerio del Trabajo, la cual funcionó hasta 1977. En ese año "las actividades de la Oficina de Inmigración Selectiva continuaron normalmente... hasta el 31 de agosto, cuando dicho proceso fue transferido al Programa de Recursos Humanos de CORDIPLAN, donde estuvo adscrito hasta 1979" (Ministerio del Trabajo 1980: 23). En 1980, como se ha señalado, el Programa pasó a ser la Oficina de Inmigración Selectiva, adscrita ahora a la Dirección General del Ministerio del Trabajo.

5. El 17 de diciembre de 1979, por Decreto Presidencial N° 419, fueron ampliadas las funciones del C.N.R.H. El nuevo Decreto señalaba explícitamente que el organismo debía "formular la política de inmigración selectiva de técnicos y mano de obra calificada que se requiere, según las necesidades y prioridades del desarrollo económico y social del país" (Decreto Presidencial N° 419, artículo 4°). El C.N.R.H. fue eliminado en mayo de 1984 por decisión del Ejecutivo Nacional y parte de sus funciones fueron asignadas al Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN).

En el aspecto jurídico, durante ese decenio Venezuela adhirió dos cuerpos normativos que tenían que ver directamente con el problema de la inmigración. El primero de ellos fue el "Instrumento Andino de Seguridad Social" —Decisión 113 de la Junta del Acuerdo de Cartagena—, elevado a la categoría de Ley de la República mediante la promulgación de la Ley Aprobatoria del Instrumento Andino de Seguridad Social el 15 de diciembre de 1977. Este instrumento "crea la base jurídica para extender los beneficios de los que goza un trabajador en su país de origen a toda la Subregión. Se aplica en casos de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, prestaciones económicas de invalidez, vejez y muerte, amparando integralmente al trabajador migrante y su familia bajo el régimen de Seguridad Social" (Mayansky 1983: 484).

El segundo cuerpo normativo fue el "Instrumento Andino de Migración Laboral" —Decisión 116 de la Junta del Acuerdo de Cartagena—, el cual pasó a ser Ley de la República una vez sancionada la Ley Aprobatoria del Instrumento Andino de Migración Laboral el 20 de septiembre de 1978 (Gaceta Oficial N° 2.310). El Instrumento Andino de Migración Laboral está destinado a normar los movimientos migratorios entre los países del área andina con el objeto de propiciar una mejor utilización de los recursos humanos de la región. Al ratificar el Instrumento, Venezuela quedaba comprometida a su cumplimiento y a la creación, entre otras obligaciones, de una oficina de migración laboral y de adoptar las previsiones necesarias para regularizar la situación de los trabajadores indocumentados que probaran que habían ingresado al país antes que el Instrumento entrara en vigencia (Instrumento Andino de Migración Laboral, Capítulo VIII, artículo 27°).

En el plano específicamente interno no se produjo durante el decenio ninguna modificación a la legislación sobre migración y extranjería, siguiendo vigentes la Ley de Inmigración y Colonización de 1966, la Ley de Extranjeros del año 1937 y su Reglamento (1942) y la Ley sobre Actividades de Extranjeros en el Territorio de Venezuela promulgada en 1942⁶.

II. LA MATRICULA GENERAL DE EXTRANJEROS

El "Reglamento sobre Admisión y Permanencia de Extranjeros en el País" fue promulgado el 22 de mayo de 1980 mediante el Decreto

6. Para un análisis detallado de la legislación vigente en materia de inmigración y extranjería, véase Antequera Parilli (1980).

Presidencial N° 616 y en el mismo "se ordena la formación de la Matrícula General de Extranjeros, en la cual se registrarán todos los extranjeros domiciliados o residenciados en el país, que se encuentren en éste para la fecha de promulgación del presente Reglamento" (Decreto N° 616, artículo 1°). Para fines de formación de la Matrícula, en la misma deberían registrarse "los extranjeros en situación de permanencia irregular en el territorio de la República... siempre que hayan ingresado al país antes de la fecha de promulgación del presente Reglamento" (Decreto N° 616, artículo 3°) ⁷.

La realización de la Matrícula fue producto de una serie de gestiones que desde mediados del decenio de 1970 venían realizando organismos nacionales e internacionales, con el fin de sincerar la situación de los extranjeros que permanecían ilegalmente en Venezuela y en otros países del área andina.

En el caso de Venezuela, medidas de esta naturaleza ya estaban contempladas en la Ley de Extranjeros vigente, puesto que la misma autoriza al Ejecutivo Nacional para "ordenar, cuando lo juzgue conveniente, la formación de la Matrícula General de los extranjeros residenciados en el país, sin perjuicio de las operaciones relativas a la ejecución del Censo de la República, previsto en la Ley de la materia" (Ley de Extranjeros, Sección II, artículo 23°).

En el plano de las relaciones internacionales, Venezuela había suscrito acuerdos con el gobierno de Colombia, concretamente el "Tratado de Tonchalá" el 6 de noviembre de 1959 y el "Acuerdo Comercial y de Desarrollo Económico" el 20 de junio de 1963, en los cuales ambos gobiernos convenían en elaborar un censo de los nacionales domiciliados en el territorio del otro país y a documentarlos debidamente, previa identificación para facilitar su permanencia, siempre que éstos ejercieran un oficio lícito. Asimismo, como signataria del Instrumento Andino de Migración Laboral, Venezuela se comprometía a adoptar las previsiones tendientes a regularizar la situación de los indocumentados que probaran haber ingresado al país antes que el Instrumento entrara en vigencia.

A partir de estas consideraciones se puede afirmar que la Matrícula General de Extranjeros fue una medida de excepción tomada por el Estado venezolano con el objeto de 1) cumplir con compromisos internacionales previamente contraídos, 2) normalizar la situación de los trabajadores extranjeros que permanecían en situación ilegal y 3) obtener

7. En la práctica la Matrícula se limitó a aquellos extranjeros mayores de diez años y de cualquier nacionalidad que se encontraban en situación ilegal en el país.

una idea aproximada acerca de la cuantía y características de la población extranjera ilegal residente en el país para ese momento.

Por otra parte, es evidente que la Matrícula estuvo destinada además a sincerar el delicado asunto de la población indocumentada, en momentos en que la problemática de la inmigración ilegal se vio considerablemente potencializada ante la opinión pública nacional a consecuencia de una sobrevaloración de su cuantía por parte de diversas oficinas del sector oficial. Organismos como CORDIPLAN y el C.N.R.H. habían estimado que la población extranjera ilegal llegaría a ubicarse en 1980 por encima de 1.300.000 indocumentados entre una población estimada de 13.515.000 personas (Consejo Nacional de Recursos Humanos 1977, CORDIPLAN s/f). Al mismo tiempo, voceros oficiales señalaron públicamente que los indocumentados en Venezuela podrían alcanzar cifras que oscilaban entre uno y medio y tres y medio millones de personas (El Nacional 17-10-79, 17-12-79; La Religión 18-01-80).

La Matrícula se realizó entre el 23 de diciembre de 1980 y el 23 de abril de 1981. A partir de esa última fecha se concedió un lapso de ocho meses para que las personas matriculadas presentaran los documentos que acreditaban su nacionalidad y el tipo de actividades que realizaban en el país. Cumplido este trámite, se les otorgó una visa de transeúnte con duración de un año, renovable por períodos iguales.

En términos de resultados cuantitativos, en la Matrícula se registraron 266.795 indocumentados, de los cuales 144.191 eran hombres (54,0%) y 122.604 mujeres (46,0%). La nacionalidad predominante fue la colombiana con 246.194 personas, equivalentes al 92,3% de la Matrícula total. En conjunto la población sudamericana representó el 96,2%, valor que se eleva a 98,5% si se agregan los matriculados de Norte y Centro América y del área del Caribe (DIEX 1981)⁸.

Concluido el proceso de matriculación se dio inicio a un amplio operativo de deportación denominado "Retorno 81", en el cual participaron diversos organismos de seguridad realizando labores de identificación a nivel nacional, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Pese a la intensidad del operativo, el mismo arrojó un saldo de 5.911 deportados y, en conjunto para todo el año 1981, las deportaciones alcanzaron a ser de 6.363 personas (Ministerio de Relaciones Interiores 1982 (II): 41). Estos valores eran más bien bajos si se les compara con el promedio anual de deportaciones del decenio de 1970 que fue de

8. Para un análisis detallado de los resultados de la Matrícula General de Extranjeros, véase los trabajos de Michelena *et al* (1984), Pellegrino (1984), Torrealba (1985) y Van Roy (1984).

15.627 personas⁹ y entraban en abierta contradicción con los estimados previos sobre la cuantía de los indocumentados en Venezuela, al mismo tiempo que disiparon los temores existentes en Colombia, país donde se llegó a acondicionar campamentos especiales para recibir a los cientos de miles deportados que se suponía comenzarían a llegar una vez concluida la Matrícula.

III. LA POLÍTICA INMIGRATORIA: ELEMENTOS PARA UN BALANCE CRÍTICO

Cuando se analiza globalmente la gestión del Estado venezolano en materia de inmigración durante el decenio de 1970, se constata claramente que tal gestión estuvo orientada a dar respuesta a una situación coyuntural generada por el boom petrolero de 1974 y años sucesivos, la cual estaba introduciendo rápidos cambios en la estructura laboral y salarial del país.

El boom petrolero de los años setenta originó en el país una prosperidad ficticia que se agotaría en pocos años, pero que permitiría postergar la crisis económica que se venía produciendo en el conjunto del mundo capitalista. La expansión del ingreso y de la inversión, al repercutir directamente sobre la estructura laboral y salarial, constituyó el detonante para la inmigración incontrolada que comenzó a recibir el país a partir de 1973 y contribuyó a acentuar las desigualdades entre naciones, lo que hizo de Venezuela una zona de atracción natural para los migrantes de las naciones latinoamericanas que comenzaban a experimentar con toda intensidad los efectos de la crisis capitalista. Estos elementos explican el por qué de las declaraciones principistas del período, orientadas a canalizar los flujos migratorios dentro de una política de inmigración selectiva y los continuos esfuerzos destinados a establecer una base operacional más completa y coherente para la planificación, tratamiento y control del problema inmigratorio.

Es evidente asimismo que parte de la estrategia inmigratoria del Estado estuvo destinada a enfrentar cierta dualidad presente en el mercado laboral venezolano: por una parte, la insuficiencia de personal calificado que el proceso productivo comenzaba a demandar (en especial a raíz del impulso acelerado a los proyectos siderúrgicos, petroquímico e hidroeléctricos que controlaba el mismo Estado); por otra parte, la

9. Calculado según datos contenidos en la "Memoria y Cuenta" del Ministerio de Relaciones Interiores de los respectivos años.

rápida expansión del empleo que permitió la implementación de una política de pleno empleo de la cual se beneficiaron tanto los trabajadores nacionales como los extranjeros de mediana y baja calificación. Al relacionar estos elementos con la particularmente propicia coyuntura económica y con la ventajosa situación del bolívar frente a otros signos monetarios de la región, se comprende fácilmente el por qué de la implementación de una política de inmigración selectiva dentro de un contexto real de inmigración abierta.

Sin embargo, al analizar más de cerca la gestión inmigratoria del Estado venezolano durante el período, se constatan algunos elementos aparentemente contradictorios que merecen ser discutidos para una más cabal comprensión del proceso. El primero de esos elementos se relaciona con los magros resultantes de la política de inmigración selectiva, en contraste con el proceso de reorganización que en el área de inmigración y extranjería se produce a partir de 1976. Cuando se analizan las cifras de la inmigración selectiva se constata que entre 1977 y 1980 el Programa de Recursos Humanos procesó un total de 16.185 expedientes, aprobando 7.159 y rechazando 9.026 peticiones (Ministerio del Trabajo 1980: 37-A), en contraste con el saldo migratorio correspondiente a esos años que fue de 136.665 personas¹⁰. Si bien este único dato no es suficiente para invalidar la gestión oficial en torno a la inmigración selectiva, el mismo es indicativo de diversas situaciones interrelacionadas y mutuamente complementarias que se presentaron durante el período: 1) que la política de inmigración selectiva fue esencialmente nominal, puesto que en la práctica operó un sistema de inmigración abierta y espontánea; 2) que los flujos migratorios rebasaron todas las expectativas nacionales y la capacidad de control de los organismos de inmigración; 3) que buena parte del proceso de inmigración selectiva fue manejado directamente por las empresas públicas y privadas, utilizando los servicios de agencias internacionales de reclutamiento de personal y recurriendo directamente a otros organismos —como la DIEX— para evadir los lentos y engorrosos trámites del Programa de Recursos Humanos y 4) que pese a la declaración oficial destinada a controlar la inmigración espontánea y a estimular la inmigración selectiva, la realidad del proceso productivo y de los mercados laborales rebasó cualquier tipo de política implementada al respecto y ante lo cual el gobierno venezolano no tuvo otra opción que permitir el ingreso masivo de población extranjera.

10. Calculado según datos de movimiento de extranjeros de la DIEX para los años respectivos.

El segundo elemento es el relacionado con la inmigración ilegal. A pesar de la declaración oficial y de las periódicas campañas de deportación, es evidente que desde mediados del decenio de 1960 y a todo lo largo de los años setenta se estuvieron produciendo ingresos masivos de población ilegal. Una apreciación superficial del problema se inclinaría a considerar que esta inmigración rebasó la capacidad de control de los organismos de inmigración y extranjería venezolanos. Sin embargo, esta apreciación es una verdad a medias puesto que, si bien es cierto que los flujos ilegales fueron altos, también es cierto que existieron y existen mecanismos institucionalizados para "solventar" la situación del indocumentado en Venezuela y porque este trabajador es de gran utilidad dentro de la estrategia de los sectores capitalistas nacionales y trasnacionales destinada a proveerse de una mano de obra que garantiza la ampliación del proceso de acumulación.

El trabajador indocumentado en Venezuela ha sido una vieja constante, aun cuando los acuerdos bilaterales suscritos entre Venezuela y Colombia establezcan una serie de figuras para la permanencia temporal en uno u otro país, como son los carnets fronterizos y los carnets industriales. No obstante, a pesar de la existencia de estas figuras legales, es evidente que por variadas razones los propietarios agropecuarios de las zonas fronterizas con Colombia —y aun muchos trabajadores colombianos— han preferido recurrir a la vía del ingreso ilegal. Esta es una situación que presenta ventajas manifiestas para el sector capitalista venezolano puesto que la condición de ilegalidad del trabajador le garantiza un individuo dócil —sometido mediante amenazas de ser denunciado ante las autoridades de inmigración—, más fácil de explotar y más económico, puesto que el empleador puede evadir con suma facilidad el pago de prestaciones y otros beneficios sociales que son derecho adquirido de todo trabajador en situación legal, pagar salarios por debajo de las condiciones del mercado laboral y aun por debajo del salario mínimo nacional y no tener además que enfrentar los problemas derivados de la organización sindical del trabajador.

Visto desde esta perspectiva el proceso de la migración internacional hacia Venezuela en el decenio de 1970, puede concluirse afirmando que si bien durante ese período se redefinió toda la política inmigratoria del país —tanto en su aspecto normativo como en el administrativo—, la misma fue rebasada por los intensos movimientos que se produjeron en esos años; en primer lugar, porque la realidad inmigratoria fue superior a la capacidad de gestión del Estado y, en segundo lugar, porque la política tal como fue diseñada era lo suficientemente "elástica" como

para permitir veladamente el libre movimiento de la oferta y la demanda laboral que convenía a los intereses capitalistas en juego en ese momento.

Avanzado ya el decenio de 1980, algunos señalamientos preliminares pueden hacerse acerca de los cambios que ha venido experimentando la posición oficial en materia de inmigración. Al variar la coyuntura económico-laboral y entrar el país en un acentuado proceso de crisis cuyos síntomas ya eran evidentes a comienzos del decenio, la política inmigratoria no ha cambiado sustancialmente salvo en lo que se refiere a buscar una mayor protección para la mano de obra nacional. La declaración oficial se ha orientado a: 1) mantener la política de inmigración selectiva, 2) establecer mecanismos de control más estrictos destinados a hacer cumplir el artículo 18 de la Ley del Trabajo que establece una proporción de 25% máximo de trabajadores extranjeros en la nómina de las empresas y 3) controlar por los medios coercitivos convencionales el ingreso y permanencia de extranjeros en situación ilegal.

A otro nivel, es evidente que a raíz de la devaluación de 1983 y de la contracción laboral que viene experimentando el país, un importante segmento de población extranjera ha retornado a su país de origen o a otros países, tal como se desprende del análisis preliminar de los datos de movimiento de extranjeros entre 1981 y 1985, los cuales presentan saldos negativos para todas las nacionalidades que tradicionalmente han conformado los flujos migratorios hacia Venezuela, sin que se produzcan saldos compensatorios con el ingreso de otras nacionalidades.

Nuevos acontecimientos, no obstante, permiten presumir que en el corto plazo se producirán modificaciones sustanciales en la posición del Estado venezolano frente al problema inmigratorio. El primero de ellos se relaciona con las recientes declaraciones hechas por voceros oficiales de alto nivel y por la dirigencia de la CTV, quienes han propuesto la modificación del artículo 18 de la Ley del Trabajo con el fin de reducir al 10% la cuota de trabajadores a ser empleados por las empresas. Aun cuando se desconoce cuál será la posición oficial final y la proporción de trabajadores extranjeros, es obvio que una decisión de esa naturaleza tendrá un impacto decisivo en el proceso migratorio hacia el país, ya que se introduciría una variante importante en la de por sí restrictiva política inmigratoria vigente, lo cual, sumado al cuadro contractivo del empleo en Venezuela, vendría a constituir un nuevo factor de desestímulo inmigratorio, cuyo efecto sobre los saldos migratorios se reflejaría en el corto plazo.

El segundo acontecimiento es el triunfo del Partido Liberal en las recientes elecciones colombianas. De no producirse cambios de forma y fondo en lo que ha sido la concepción y el estilo tradicional de la política internacional del Liberalismo colombiano —hecho que se presenta poco probable dado el tono y contenidos del programa político del nuevo presidente electo—, es factible esperar que las reclamaciones por problemas fronterizos entre ambos países vuelva a ocupar un lugar de primer orden en la agenda de las relaciones bilaterales. Si esta situación ocurre, puede darse por descontado que la población ilegal será tema obligado en las negociaciones entre ambos países o en las acciones unilaterales que cada país decida realizar, debido a los problemas económicos, sociales y de seguridad y defensa que la misma acarrea. En esta situación, y tal como ha ocurrido en situaciones anteriores, la población indocumentada volverá a ser una carta de importancia dentro del cuadro de intereses geopolíticos manejado por Venezuela y Colombia.

Como se desprende de las anteriores observaciones, la coyuntura económica y laboral adversa pone al descubierto una vez más la "maleabilidad" de las políticas migratorias y su capacidad de permanencia en el tiempo, de acuerdo a los intereses económicos y políticos en juego. Sin embargo, será preciso esperar algunos años para poder evaluar objetivamente los sucesos que hoy sólo permiten señalar tendencias esperadas, mas no hechos consumados.

BIBLIOGRAFIA

- ANTEQUERA PARILLI, Ricardo (1980): *Régimen legal del extranjero en Venezuela*. Caracas, Consejo Nacional de Recursos Humanos y Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado.
- CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS (1977): *Informe sobre la situación general y perspectiva de los recursos humanos 1975-1980*. Caracas. Ediciones del Consejo Nacional de Recursos Humanos.
- CORDIPLAN (1971): *IV Plan de la Nación 1970-1975*. Caracas, Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
- CORDIPLAN (1974): *Informe Técnico de la Delegación de Venezuela*, Bucarest, Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Población, mimeo.
- CORDIPLAN (1976): *V Plan de la Nación 1975-1979*. Caracas, Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, 3 tomos.
- CORDIPLAN (s.f) *Bases para la política inmigratoria*. Caracas, Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, mimeo.

- MAYANSKY, Alberto (1983): "Seguridad social de los trabajadores migrantes en el área del Pacto Andino" en *Migraciones latinas y formación de la nación latinoamericana*. Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar. 479-519.
- MICHELENA, Alfredo, ANTEQUERA PARILLI, Ricardo y MOTTA, Cristina (1948): *Inmigración ilegal y Matrícula General de Extranjeros en Venezuela*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Documento de Trabajo N° 15-S.
- MOTTA, Cristina y ANTEQUERA PARILLI, Ricardo (1983): *Análisis de las políticas y legislaciones migratorias venezolanas. (Desde la Independencia a 1936 y desde 1958 a 1980)*. Caracas, Consejo Nacional de Recursos Humanos y Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado, mimeo.
- PELLEGRINO, Adela (1984): "Venezuela: Illegal Immigration from Colombia". *International Migration Review*, XVIII (3): 746-766.
- TORREALBA, Ricardo (1985): *El trabajador migrante en situación irregular y su legalización*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Documento de Trabajo N° 21-S.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTEQUERA PARILLI, Ricardo (1980): *Región Andina del estudio en Venezuela*. Consejo Nacional de Recursos Humanos y Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado.
- CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS (1977): *Informe sobre la mano de obra y perspectivas de los recursos humanos 1975-1980*. Caracas. Ediciones del Consejo Nacional de Recursos Humanos.
- CORDIAN (1971): *El libro de la Nación 1970-1971*. Caracas. Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
- CORDIAN (1974): *Informe Técnico de la Delegación de Venezuela al Consejo Nacional Unido Conferencia Mundial de Población, Roma*.
- CORDIAN (1975): *El libro de la Nación 1974-1975*. Caracas. Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
- CORDIAN (1977): *Informe para la política demográfica*. Caracas. Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.