

## **Migraciones colombo - venezolanas: un desafío para el amparo o la vejación**

William Bermúdez Bueno\*  
Juan Carlos Morales Manzur \*\*

Recibido: 20 / 10 / 2006

Aceptado: 15 / 11 / 2006

### **RESUMEN**

La solución a la problemática de la inmigración, a la luz de las presentes realidades económicas, sociales y demográficas internas, implica tomar en cuenta sus efectos: necesidades de crecimiento y diversificación de la economía, la racionalización de los incrementos de población y, sobre todo, la corrección de su acentuada tendencia a la concentración en medios urbanos, así como la situación de desempleo y desajustes sociales. Por ello, se requiere de una esfera legal para poner la legislación existente a tono con las nuevas realidades; una estructura institucional reorganizada en sus instancias para el seguimiento y control de los extranjeros que ingresan al país y, por último, una estrategia de orden social orientada al reconocimiento de los derechos de los migrantes, extensivo a su núcleo familiar.

**Palabras claves:** Migración, políticas, desarrollo.

## **Colombian - Venezuelan migrations: A challenge for the shelter or the humiliation**

### **ABSTRACT**

The solution to the problematic of immigration, to the light of the present internal social and demographic economic realities, implies to take into account its effects: necessities of growth and diversification of the economy, the rationalization of the augment of population and, mainly, the correction of its

\* Profesor de la Universidad de La Guajira, Departamento de la Guajira, Colombia. Doctorante en Ciencia Política.

\*\* Profesor titular e investigador. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Filosofía del Derecho, Universidad del Zulia, Venezuela. E-mail: juanca7@telcel.net.ve

marked tendency to the urban concentration, as well as the social situation of unemployment and misalignments. For that reason, a legal sphere is required, in order to tune the existing legislation to the new realities; an institutional structure reorganized in its instances for the pursuit and control of the foreigners who enter the country and finally, an oriented strategy of social order to the recognition of the rights of the migrants, extensive to their familiar nucleus.

**Key words:** Migration, policies, development.

## 1. Introducción

Las transformaciones en todos los ámbitos que ha pretendido el hombre en su devenir histórico han producido una vorágine mundial que alcanza aspectos políticos, jurídicos, económicos, sociales, educativos, entre otros tantos factores de cambio. En tales aspectos políticos se observa la figura del desplazamiento de mercancías, capitales y, por ende, de personas. A la vez se desplaza idiosincrasia, culturas y relaciones integracionistas entre los pueblos.

Estas migraciones internacionales tienen su origen en diferentes causas: diferencia en los niveles de vida entre países, pobreza, búsqueda de mejores condiciones económicas y sociales, inestabilidad política, persecución religiosa, guerras, desastres naturales, reacción a los peligros que representan los conflictos políticos (CELAM, 1994).

La situación es muchas veces indigna para los migrantes, toda vez que los gobiernos, si bien plantean de manera recíproca aparentes acuerdos de cooperación e integración entre ellos, en ocasiones cierran las fronteras; y, para impedir el fenómeno migratorio, se hace uso, incluso, de la fuerza pública. Esto, por supuesto, conlleva el quebrantamiento de la ley internacional, y coloca a las personas supuestamente favorecidas en situaciones difíciles de desventaja social, política y económica.

De allí, entonces, que se proponga esta investigación hacer una revisión de las políticas de migración que han sido consagradas por

los Estados de Colombia y Venezuela y un análisis de las situaciones acontecidas derivadas de tales acuerdos nacionales y prácticas de los usuarios o destinatarios de esas normativas.

La experiencia que se tiene en Venezuela es de un país altamente receptor de migración, y, en general, en las sociedades de las Américas también. Sin embargo, se ha de considerar que su estudio exacto encuentra ciertas dificultades originadas en la ausencia de estadísticas o de información desglosada y reciente sobre las mismas.

De allí que la investigación presenta más bien ciertas tendencias cualitativas, con un particular énfasis colocado sobre la necesidad de establecer un poco de historia en cuanto al movimiento migratorio y la necesidad de políticas cónsonas para el logro de sus fines.

## **2. Migraciones, un fenómeno político-social de doble connotación**

Ha de definirse la migración, de acuerdo a Ser Indígena (2006), como la mera acción de pasar de un lugar a otro para establecerse en él. La situación problemática de esta primera y real connotación radica en la secuela del desplazamiento que, al entender del investigador, crea la segunda y degradante connotación para el migrante.

Si bien pareciere deducirse de la creación de la figura política es que la migración se constituye en una oportunidad para que las personas partan hacia países en donde puedan, mediante su trabajo, solventar sus propias necesidades y llevar, junto con sus familias, una existencia digna. Además, tal desplazamiento puede estimular la creación de nuevas actividades económicas en los países de acogida.

En la praxis fronteriza se coloca a estos individuos en situación de riesgo, toda vez que los países de recibo no le otorgan la acogida que merecen, la cual debe fundamentarse, sobre todo, en el respeto a los derechos humanos.

El carácter grave de esta situación deriva de que las personas desplazadas, entre las cuales se incluyen refugiados, y otras que se han visto obligadas a abandonar su país, no reciben los necesarios

servicios internacionales de migración, por tanto la estadía se convierte en un verdadero reto demográfico de manera particular, y a la vez, ocasiona algunos problemas con efectos sobre las estructuras sociales de los países receptores, lo cual incluye:

- Un incremento poblacional, en muchos casos excesivo, con consecuentes efectos adversos sobre las instituciones sociales existentes;
- Incremento en la demanda de bienes y servicios, toda vez que se debe dar atención a una población mayor, que incluso ha creado cinturones de miseria, desbarajuste y anarquía social de difícil control;
- Desplazamiento del empleo de los nacionales, debido a la creación de normativas para darle cabida a los migrantes;
- Incremento del sector informal, dado que los desplazados carecen, en muchos casos, de documentos de identificación legales; así como muchos no tienen un nivel cognitivo en algún área y de consecuentes procesos de capacitación, que facilitarían su inserción en el mercado laboral;
- Deterioro de las estructuras salariales en los sectores informal, rural y urbano, por lo cual el Estado intentar suplir vacíos y adecuar normas laborales sin menoscabo de uno u otro sector;
- Cambios en las costumbres y tradiciones de las poblaciones locales, al influir sobre la cultura, prácticas y usos de otros territorios;
- La transculturación, como proceso de difusión o infiltración de complejos y serios rasgos culturales de una a otra sociedad o grupo social, y que tiene lugar por contacto generalmente entre dos culturas de diferente grado de evolución, es un efecto del desnivel existente entre ellas. De manera que en el contacto suele imponerse la conducta más evolucionada con la absorción de la que lo es menos, y esta por su parte puede sustituir en su localización original, aunque desnaturalizada, por la influencia de la nueva cultura. Tales efectos culturales pueden tener secuelas positivas o negativas para el país receptor, de evolución o involución social.
- La presión socio – política causada por el ingreso de inmigrantes

y sus hijos en el sistema educativo, más la generación de nuevas normas, incluso de rediseño curricular, para poder otorgar calidad a los desplazados. En este punto se ha de observar que la consideración del migrante como recurso humano guarda una evidente y fundamental relación con su nivel de educación.

En algunos casos, la migración tiene un predominio de personas de bajos niveles educativos, de acuerdo al criterio del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999). Sin embargo, apuntan ellos mismos que en la Comunidad Andina, en mayor medida los emigrantes colombianos y venezolanos, presentan un predominio de personas con bajos niveles de educación, que los bolivianos registran una mayoría de personas con niveles altos, que más de un tercio de los emigrantes peruanos cae en dicha condición y comparten con los ecuatorianos la preponderancia de migrantes con niveles medios.

- Por último, la introducción de enfermedades endémicas y otros problemas sociales generados por la figura en cuestión.

De allí, entonces, se evidencia que la problemática es compleja, y no de fácil solución.

### **3. Patrones migratorios a través de los años**

Se han considerado distintos patrones migratorios observables desde la década de 1950, con sus respectivos cambios a partir de 1974, cuando algunas modificaciones ocurrieron en la naturaleza y composición de la migración. No debe perderse de vista, tal como lo plantea Dávila (2002), en su extensa referencia histórica de las migraciones, la importancia que la integración de los inmigrantes en las sociedades de los países receptores ha tenido en tanto componente importante de las políticas públicas, con efectos significativos, como se indicó con anterioridad, sobre variables tales como el mercado de trabajo, provisión de viviendas, educación y seguridad social, al mismo tiempo que sobre las instituciones políticas y sobre aquellas instituciones culturales relacionadas con temas tales como la identidad nacional.

Plantea igualmente Dávila (2002) que Venezuela ha sido siempre un país abierto a la inmigración. Ya desde el comienzo del período republicano, y durante todo el siglo XIX, ha sido una sociedad permeable, capaz de absorber a diferentes culturas, dándole paso a la integración de los pueblos. Ahora bien, alude que las oleadas inmigratorias no serían nunca un problema social si estuvieran sujetas y controladas por una política coherente. Para ello, entre 1810 y 1936 fueron promulgadas 13 leyes de inmigración, con sus respectivos reglamentos, más contratos particulares para traer inmigrantes; además, se organizaron comisiones de política migratoria.

Venezuela, entonces, disponía de un territorio grande y una población pequeña. El criterio para ese entonces parecía ser que todos los males del país se iban a solucionar con la traída de inmigrantes. Pero aún con estos propósitos, acompañados de leyes, reglamentos, decretos y resoluciones frecuentes, los inmigrantes fueron pocos.

De allí que, Uslar Pietri —uno de los ideólogos de la inmigración moderna en el país— señalaba en 1944, como conecedor, por ser diputado de la Asamblea Legislativa para entonces, que entre 1852 y 1888, entraron al país 26.090 inmigrantes; entre 1904 y 1935, llegaron otros 29.000. Es decir, esta cifra, de acuerdo con el Diccionario Histórico elaborado al efecto por la Fundación Polar (1997) correspondía a un 1.5% de la población total.

Y concluía el autor en términos optimistas que la inmigración se constituía en una de las claves fundamentales para el destino de la nación venezolana, y que tan sólo la inmigración podía colmar el déficit de capital humano habido para ese momento. Es decir que, siendo Pietri un hombre visionario en la búsqueda del recurso humano, veía como posibilidad nacional el hecho de que hubiese desplazados de otras fronteras y de otras naciones. Ello colocaría al país en una situación ventajosa, por la penetración de personal calificado para la ejecución de algunas tareas cónsonas con el desarrollo venezolano.

Pero es sólo a partir de la década entre 1949 y 1958 cuando se produce una inmigración masiva de carácter legal. Desde entonces, la entrada de extranjeros se presenta por primera vez como un factor demográfico y social significativo (Páez y otros, 1974). Hasta el final

de los años 1950, el país tuvo una política de inmigración abierta: la llamada “política de puertas abiertas”. Al extranjero le era muy fácil el ingreso, la obtención del permiso de residencia permanente y de trabajo, así como la legalización de su status en caso de ingreso ilegal. De allí que el impacto social de estas migraciones fuese minimizado por las políticas existentes.

Después, para el año 1956, se registró en el país una fuerte corriente migratoria, acompañada de un elevado auge en las naturalizaciones de extranjeros. De acuerdo con la norma rectora vigente para ese entonces, la Constitución Nacional de 1953, el derecho a ser venezolano por naturalización incluía a las personas nacidas en el exterior, si se domiciliaban en el país y manifestaban su voluntad de ser venezolanos; a los naturales de España o de los países latinoamericanos que estuviesen domiciliados en el país y manifestasen y les fuere aceptada su voluntad de ser venezolanos; y a los extranjeros que obtuviesen carta de Naturaleza.

En relación a los “Deberes y Derechos individuales y sociales”, el texto constitucional disponía los mismos deberes y derechos para los venezolanos y los extranjeros. Estos acontecimientos de legalidad en las actividades migratorias y las oportunidades, también de corte legal, dadas al migrante extranjero, menguarían el impacto social de las migraciones sobre las normativas legales y políticas nacionales.

Ese momento de inmigración masiva en los años 1949-1958 ocasionó un efecto migratorio negativo en el momento y hasta los años 1960-1965. Es de recordar que, al concluir la dictadura militar de Pérez Jiménez, en los albores de 1958, se bloqueó la fase de inmigración, para resurgir a partir de 1973.

Ahora bien, en cuanto a las migraciones durante la década de 1960, debe indicarse que el nuevo régimen político, para ese entonces sometido por una alianza entre sectores democráticos y un movimiento popular, efectuó de manera temporal el cierre de la inmigración que se debía dar a lo largo de la década de 1960. Las razones para ello fueron de dos tipos: de corte político, para oponerse a la estrategia de “puertas abiertas” defendida por la dictadura durante los 50, circunscribiendo el acceso de extranjeros, para quienes se

habían otorgado grandes privilegios de orden político y social (cabe observar, el derecho al voto en el referéndum de 1957 o su alianza jurídica con los nacionales); de corte económico, dada la recesión del país, luego de 1958, lo cual originó un alto porcentaje de desempleo que obligó a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) — órgano que agrupaba en ese momento la mano de obra del país— a pedir al Presidente Rómulo Betancourt, mandatario en ese entonces, el cierre de las fronteras para los inmigrantes, y de manera especial, para los europeos.

Es de considerar en este análisis que, ante la influencia que la mano de obra de los desplazados, migrantes extranjeros, ejercía sobre el mercado de trabajo interno, el propio Presidente de la República, Betancourt, planteaba el escenario laboral nacional en 1959 como gran revelador del impacto de la política de *puertas abiertas*. Es decir, reconoció el desempleo generalizado y el número de personas sin trabajo existente en el país para ese momento.

Con posterioridad, quizá ante la problemática ocasionada por el desliz normativo hasta la fecha, la cual se le había escapado de las manos al gobierno, la Constitución Nacional de 1961, reflejó el carácter restrictivo para los extranjeros de las condiciones para la naturalización. Contrariamente a la Constitución de 1953, que otorgaba la nacionalidad de manera casi automática a los naturales de España o de cualquiera de los Estados latinoamericanos, la norma de 1961 señalaba que estos nacionales sólo gozarían de disposiciones especiales para obtener la carta de naturaleza. Si bien los deberes y derechos de nacionales y extranjeros eran los mismos, esta Constitución privaba a los extranjeros de uno de los derechos políticos más importantes: el derecho al voto. Solo se les permitía el derecho al voto a los extranjeros para elecciones municipales.

De manera pues, que esto ocasionó que las políticas públicas en materia migratoria les restringiera el paso a desplazados de manera incontrolada, y sólo se permitiera este derecho cuando era apropiado para la Nación, es decir, cuando fuese el migrante un recurso humano calificado como mano de obra. Ello, por supuesto, originó el pase y el incremento ilegal de personas de otros países con el consecuente descontrol político – social que esto acarrea.

Ya en la década de 1960, la situación del empleo de inmigrantes en situación irregular en el país, sobre todo derivado del país colombiano, se convirtió en un hecho de particular importancia.

Esta situación agravó la consecuencia social de las migraciones, y se tuvo que cambiar el panorama existente y las medidas acordadas en este sentido. Observando la problemática como enfoque histórico, la política que negó la entrada a los inmigrantes españoles, italianos y portugueses, relajó las fronteras a los vecinos latinoamericanos, fundamentalmente colombianos, ecuatorianos, peruanos, bolivianos y dominicanos, abatidos por sus críticas condiciones económicas y sociales. A estos se sumaron, con posterioridad, chilenos, argentinos y uruguayos, sobre todo en razón de haberse convertido en perseguidos políticos en sus respectivos países. De acuerdo a lo planteado por Chi-Yi-Chen y Picouet (1980), se les negó la entrada a algunos desplazados de regiones más lejanas, y la problemática se tornó mayormente de corte latinoamericano.

Hubo un auge migratorio para este momento coyuntural, pero la ola inmigratoria extranjera llegó a ser de tal magnitud que se convirtió en un grave problema nacional, el cual sólo contaba con dos instrumentos jurídicos: la Ley de Inmigración y Colonización de 1936 y la Ley de Extranjeros de 1937, con su Reglamento de 1942, y esta última incluso, no contempla ningún presupuesto en términos de política migratoria. La Ley de Extranjeros no se constituía en una panacea que iba a resolver grandes obstáculos, toda vez que se limitaba, prácticamente, a copiar los derechos de los venezolanos, para los extranjeros que ingresasen al país.

Sin embargo, las políticas que se suscitaron en la materia concebían la migración como factor de contribución al crecimiento poblacional, sobre todo en las zonas rurales; así como una ayuda para mejorar los valores culturales y la organización social a través de la inserción de inmigrantes europeos, como factor de estímulo y expansión económica, especialmente del sector agrícola.

Es decir, que se generó el criterio de la política oficial en cuanto al lugar del inmigrante como factor de producción. Se pretendía, más bien, importar la mano de obra extranjera que pudiera colaborar con el desarrollo productivo nacional. Incluso, los gobiernos fronterizos,

en ocasiones, percatándose de los problemas de frontera en cuanto a la penetración de personas indocumentadas, hacían caso omiso, para aprovechar los recursos humanos que pudieren entrar al país y cooperar con el factor productivo. Así, las principales migraciones eran de carácter laboral. Estas tuvieron un primario carácter temporal, sólo para satisfacer demandas de producción. En esta coyuntura, hasta los empleadores incluían en su nómina laboral a los desplazados para resolver sus problemas de mano de obra calificada, dada su habilidad y capacidad para el trabajo.

Incluso, los patronos veían en el problema un aspecto favorecedor para la situación jurídica ilegal de los inmigrantes, es decir, que el trabajo ejecutado pudiese ser visto como condicionante para regularizar su situación en el país.

Ello motivó a un mayor contingente de migración, regularizándose, de manera estable en el tiempo, la situación de los desplazados en el país. Los mismos migrantes laborales, sobre todo colombianos, fueron aglutinándose de las áreas rurales a las urbanas, donde encontraban, por supuesto, mayores condiciones de empleo y salario. Pero esta nueva ola migratoria, si bien, por un lado, minimizaba el aspecto problemático laboral, agravaba la situación social, lo cual llegó a convertirse en fenómeno crítico.

Este acelerado incremento de las inmigraciones y el empleo ilegal durante los años 70 comenzaron a convertirse en una preocupación oficial por los problemas relacionados con las migraciones laborales, lo cual originó que en el IV Plan de la Nación (1970-1974), cuando se definieron las políticas de empleo, y se formularon algunos aspectos de corte oficial sobre la inmigración fronteriza.

Se planteó la posición de que la falta de control existente sobre la fase migratoria sería un cultivo de descontrol social. El mismo hecho de otorgar empleo a los desplazados ya había originado que el contingente venezolano adoleciera de empleo para su subsistencia. Esto, a la larga, iba a acarrear mayores cinturones de miseria, y el hecho de que se resquebrajara la calidad de vida del venezolano, aunado al deterioro del nivel de salarios y la agudización del desempleo y el subempleo.

En este sentido, la política oficial apuntó a que los trabajadores

provenientes del exterior podrían incorporarse al mercado de trabajo del país sólo para cubrir —vía inmigración selectiva— las necesidades de personal que no pudiesen satisfacer los recursos humanos nacionales.

Los problemas migratorios venezolanos y las repercusiones que ocasionaron no quedaron resueltos con los distintos mecanismos institucionales ejecutados, tales como el tratamiento administrativo, las reformas parciales hechas a la política migratoria, el cambio en los regímenes legales, o el intento por censar y legalizar la población inmigrante de manera de lograr el monitoreo constante en ellos, medidas estas que fueron adoptadas entre 1976 y 1983.

En ese entonces aún dominaba el criterio de no dudar de la relevancia que para un país tiene la ingerencia y la participación de los inmigrantes en el desarrollo nacional, a pesar de los problemas que generan su presencia.

Pero la situación se hizo difícil cuando, habiéndose convalidado prácticamente la presencia de desplazados en el país, estos comenzaron a solicitar los mismos derechos que los acordados para los venezolanos. De esta manera, empezaron a reclamar el derecho de igualdad de condiciones con los venezolanos: salarios justos, prestaciones sociales, seguridad social.

Esta situación desencadenó que se diera la competencia en los puestos de trabajo, lo cual, obviamente, no era de agrado para el nacional. De la misma manera se creó una difícil situación por la pretensión de entrada al sistema educativo por parte de los migrantes y de sus hijos, además de la capacidad de alojamiento, lo que generó la concentración y alta afluencia de migrantes en ciertas regiones poblacionales o en suburbios urbanos, con el consecuente incremento de la marginalidad social y de la presión sobre los diferentes y, en muchos casos, escasos servicios públicos (electricidad, agua, transporte, aseo urbano, teléfono, etc.), sin restarle importancia a la onda creciente de barriadas sin ningún control de demarcación.

Toda esta situación originó que los gobiernos aplicasen medidas coercitivas para establecer el orden. Ante esta situación, desventajosa por supuesto para los desplazados, se produjo prácticamente, el retorno de la inmigración a sus países de origen.

Ello era obvio porque, precisamente la salida de los inmigrantes de sus países, obedece, como se indicó con anterioridad, a una mejora de su calidad de vida, a restablecer las precarias situaciones que viven en sus países de origen. Pero cuando esto se hace de manera incontrolada se produce un efecto negativo, restándole beneficios a la figura de las migraciones.

Asimismo, se registran signos negativos para los países de acogida, en este caso Venezuela, en razón del proceso de crisis de la economía, altas tasas de desempleo y la progresiva devaluación de la moneda nacional. Y es que, cuando el migrante ha observado algunos rastros de recuperación de la economía colombiana, le resulta, por supuesto, menos atractivo emigrar a Venezuela por razones económicas.

En esta actitud se denota que en la aceptación del migrante en territorio venezolano ha prevalecido una política de admisión de extranjeros sin estrategia, sin líneas de acción ni objetivos definidos en términos generales, lo cual termina distorsionando la esencia de la política inmigratoria congruente y coherente requerida en los países, y generando, por el contrario, indeseables efectos sociales.

Otra grave situación es la carencia de una planificación, a la par, normativa y estratégica, vinculada a las políticas de desarrollo nacional, a los planes económicos anuales. El gran problema es, en consecuencia, que la inmigración no ha sido del todo planificada.

De haber adoptado la administración de las políticas migratorias, el alcance para el Estado venezolano y el Estado colombiano hubiese sido otro. Allí si se observarían acuerdos de integración, ayuda y cooperación como pueblos hermanos. Lo que, por el contrario, sí se observa en ambos países son desplazados viviendo en condiciones muchas veces paupérrimas, sin una labor decente, sin vivienda, sin seguridad social, solo apoyados por una aproximación a la economía informal, porque ni siquiera cuentan con un capital suficiente que les permita abrir un mediano negocio rentable.

El efecto que se ha logrado es contrario a los objetivos de la institución migratoria. Los desplazados prácticamente compiten con el venezolano en cuestión de subsistencia. A la par, existen limitados espacios en materia de empleo, de salud, de educación y de servicios, sobre todo en las zonas fronterizas.

Esta realidad ha sido reconocida oficialmente por los órganos nacionales, estatales y locales.

La situación problemática se plantea porque se carece en Venezuela y en Colombia de una filosofía determinante en este sentido. Las normativas se fueron gestando a través de los años de manera acomodaticia, sin norte real, presentando una descontextualización en tiempo y en espacio. La estructura jurídico-política ventilada está desfasada de una realidad local, los organismos encargados de la ejecución de las políticas hacen caso omiso a situaciones observables, sobre todo en los cinturones de pobreza que se han generado, donde se sabe que viven una gran cantidad de colombianos sin documentación alguna, de lo cual se genera también, en muchos casos, altos índices de criminalidad y delincuencia.

#### **4. Acuerdos de migración colombo-venezolanos**

De tal manera, se observa que, si bien en los primeros tiempos de la migración esta materia se regulaba para concertar acuerdos de integración nacional y con el fin de regular el tránsito y circulación (terrestre y fluvial) de bienes, personas y vehículos, con posterioridad comenzaron a generarse situaciones difíciles.

Desde hace mucho tiempo atrás, los gobiernos comienzan a realizar acuerdos para aliviar las situaciones fronterizas planteadas, dando respuestas jurídicas y prácticas a los distintos problemas fronterizos, entre ellos a la inmigración clandestina, el comercio informal e ilegal, el abigeato, la sustracción de vehículos y otras formas de delincuencia difíciles de controlar.

Así, se firmó el "Acuerdo de Tonchalá", el "Acuerdo comercial y de desarrollo económico", en el año 1963, cuyos objetivos centrales consistían en promover los medios de continuación en la evaluación y solución de problemas comunes y en la realización de programas sociales binacionales. De allí que se concluyera que para el éxito de estos acuerdos y el logro de una integración políticamente sólida y equitativa para ambos países, Colombia y Venezuela tenían que confrontar sus políticas comunes, e intentar el manejo de un criterio único que permitiese ventajas competitivas para ambos.

En años subsiguientes, entre 1964 y 1970, se firmaron documentos diplomáticos que constataban el interés de las dos partes (Venezuela – Colombia) para afianzar mecanismos de cooperación. En este sentido, el “Acuerdo de Cartagena” relacionado con la integración, dio respuesta jurídica y práctica a los distintos problemas que tenían epicentro en la frontera.

Ese año de 1969, concurren dos eventos políticos especiales, no sólo la firma del “Acuerdo de Cartagena”, sino la “Declaración de Sochagota”. Con respecto a estos dos importantes aspectos cabe establecer que el proceso de integración económica y social de los Países Andinos se inicia con la firma del Acuerdo de Cartagena, que lógicamente es un acuerdo subregional (región andina) de Integración.

Este Acuerdo se fijó como objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un Mercado común Latinoamericano.

Con posterioridad, al inicio de la década de los 70, el proceso integracionista sufrió una significativa decadencia. La intromisión e ingerencia de capitales extranjeros, la posición representada por los grupos de posición con intereses nacionalistas y de connotados voceros de los partidos políticos tradicionales, las organizaciones empresariales más influyentes sobre el poder político, más la aparición y adopción de la teoría de la seguridad y defensa nacional, se convirtieron en factores socio-políticos e ideológicos que dificultaron y entorpecieron el proyecto binacional entre Colombia y Venezuela.

## **5. Control migratorio. Situación actual colombo-venezolana**

En este inciso cabe resaltar, en principio que, para efectuar un monitoreo constante de la situación migratoria nacional, deben establecerse registros relativos a sistemas de concesión de visados y otros trámites de preingreso, controles de ingreso, medidas de aplicación de la ley, permisos de residencia, sistemas de inmigración

laboral, estudio e investigación de la inmigración, estructuras administrativas, integración, mecanismos para examinar las decisiones de inmigración y cuestiones de nacionalidad.

Es decir, se debe propender en todo tiempo a mejorar los sistemas operativos que enmarcan y posibilitan una gestión migratoria efectiva. Ello puede comprender, además, sistemas de emisión de documentos de viaje, sistemas de datos relativos a la migración y tecnologías de gestión de fronteras. En este sentido, los Gobiernos deben establecer sistemas computadorizados de inspección de viajeros y documentos en los puntos internacionales de control.

Todo ello como parte de un programa que debe prestar asistencia al Gobierno en el establecimiento y mantenimiento de una estructura central de datos, en la aplicación de este sistema a las fronteras aéreas, terrestres y marítimas, y en la actualización de programas y equipos. Además debe establecer el diseño y la forma de impartir capacitación complementaria para el personal, sobre todo, relacionado con la determinación de los riesgos, detección de documentos fraudulentos, servicios de inteligencia y actividades delictivas organizadas transnacionales.

En este punto es insoslayable considerar que uno de los presupuestos básicos en relación a las consecuencias sociales de la migración es el de la capacidad y condiciones del inmigrante para integrarse a la sociedad receptora. Y esta capacidad de recepción de los países de llegada estará en relación a las políticas tomadas. Igualmente, debe haber consonancia entre las políticas migratorias acordadas y las políticas sociales en términos generales, para poder otorgar al migrante las condiciones socio económicas justas para un ser humano. Sólo de esta manera, el Estado receptor cumplirá con el deber global de los derechos humanos.

Es claro que en la medida en que exista una doctrina de aspectos políticos que integre al inmigrante, su impacto sobre la estructura de la sociedad receptora será más racional, es decir, más adaptado a sus posibilidades.

Se ha de observar acá el criterio de Castles (1998), para quien es posible diferenciar cuatro enfoques distintos sobre la incorporación del inmigrante, cada uno de los cuales implica diferentes resultados:

**Asimilación:** Es vista como un proceso de adaptación individual a los valores, normas y formas de conducta prevalecientes. Presupone la buena voluntad y habilidad de los inmigrantes para dejar a un lado sus características distintivas, así como la disposición de los grupos nacionales para aceptar a los nuevos miembros;

**Integración:** Refiere un proceso de mutuo acomodo que envuelve tanto a los inmigrantes como a la mayoría de la población;

**Exclusión:** Se refiere a la situación en la cual los inmigrantes son incorporados sólo a ciertas áreas de la sociedad —el mercado de trabajo— pero se les niega el acceso a otras (la ciudadanía, participación política, seguridad social).

**Multiculturalismo:** Refiere el desarrollo de las comunidades de inmigrantes dentro de comunidades étnicas que se distinguen de la mayor parte de la población en cuanto a la lengua, la cultura y el comportamiento social.

Estos enfoques deben tener un rígido control para monitorear los procesos que viven en el territorio los inmigrantes.

Es de acotar también que, en materia de control, los países crean mecanismos y órganos concretos que den respuesta a la problemática y a las diferentes solicitudes que nacen de la figura jurídica como tal.

Así, en Colombia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), es el ente encargado de ejercer todas las actividades relacionadas con el control migratorio de extranjeros y colombianos; esta actividad es realizada con el apoyo de otras instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con sede en 18 países a nivel mundial.

Ahora bien, el tema sobre migraciones en Colombia, se ha observado siempre como un fenómeno circunstancial, pero a la fecha no ha sido objeto de una mayor y más concreta dedicación legislativa, y mucho menos académica, por cuanto, no se han planteado políticas para que las instituciones educativas, sobre todo en el nivel universitario, especialmente en las zonas de fronteras, traten el tema con la participación de especialistas.

Por otro lado, por cuanto Colombia, es un país de emigración constante, se debe prestar atención a la posibilidad de proyectar un

mejor futuro particular para el migrante y sus familiares, y buscar establecer el sostenimiento de políticas de control migratorio.

Los colombianos, históricamente, siempre han observado a los países de Ecuador y Venezuela, como países donde se obtienen oportunidades de trabajo y mejores ingresos económicos, principalmente por el valor que tenía en otras épocas la moneda, y para huir de la situación económica y de violencia que ha vivido el país desde hace muchas décadas.

Colombia atraviesa por una de las más difíciles crisis económicas, sociales y políticas, en consideración de estudiosos del tema, situación que genera constantes reacciones entre los distintos sectores de nuestra sociedad.

Por ello, uno de los efectos de la crisis de Colombia es el éxodo de nacionales hacia otros países en América Latina y Norteamérica. Pero hay que ir más allá de fenómenos como el éxodo, y ver que la emigración de colombianos también arrastra consigo gran cantidad del talento humano, en los cuales se ha hecho una gran inversión, poniendo sus condiciones físicas e intelectuales al servicio de desarrollo del país que le brinda alojamiento.

De acuerdo al anterior orden de ideas, el problema de las migraciones incide entonces, en aquellos aspectos relacionados con lo social, económico y jurídico de los países involucrados, especialmente en las zonas fronterizas que se convierten en parte activa de estos flujos migratorios.

En el mismo orden conceptual, y a propósito del elemento migratorio en Venezuela, la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX) o DEX, como se le conoce regularmente, es la encargada en Venezuela de este tema. Como organismo adscrito al Ministerio del Interior y Justicia de Venezuela. La Dex tiene como objetivo principal, en conjunto con la "Misión Identidad" en la actualidad, planificar y ejecutar las actividades tendientes a la identidad de las personas naturales que habitan en el territorio nacional de Venezuela, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Identificación de este país; además de coordinar, supervisar y controlar las distintas actividades para el otorgamiento de las solicitudes realizadas por los ciudadanos extranjeros, siempre y cuando cumplan con las disposiciones de la ley en esta Nación.

Por último, vale la pena recordar en este estudio, a manera de ejemplificación en cuanto a los recaudos requeridos para las migraciones, que los países que solicitan visa para entrar a Venezuela, según la Lista Oficial emitida por el Ministerio de Interior y Justicia del país y la DEX son: Bolivia, Ecuador, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y todos los países asiáticos, excepto Japón, Malasia y Taiwán. A pesar de lo anteriormente expresado, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Artículo 69, reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio, en el cual se ven incluidos, claro está, los colombianos.

No es de descartar el comentario respecto a que el comercio entre Colombia y Venezuela, a través del Departamento de la Guajira y el estado Zulia, es un elemento integrador entre estas naciones, con raíces ancestrales. Este se realizaba vía terrestre entre los indígenas de la península de la Guajira venezolana y colombiana; principalmente el intercambio comercial de animales, queso, carne y pieles, entre otros productos, que eran transportados por caminos de herradura. Este flujo de intercambio comercial fue el factor principal para que en el año 1926 se consolidase la fundación de Maicao. Es entonces, cuando el gobierno de la Guajira ubicado en San Antonio de Pancho, ordenó que se instalara allí un comando de rentas para asumir el control de ciertos productos en esa zona.

El flujo comercial se fue incrementando con el transcurrir de los años y se fueron asentado en estas zonas del país muchos emigrantes, conformando así una fusión de sangre y razas para constituir una patria o región distintiva, a la cual se le consideró como la meca del contrabando, y su progreso y desarrollo fueron negados sistemáticamente por los funcionarios del centralismo, con el pretexto de considerarla una zona en poder de los árabes y contrabandistas.

Maicao, en el contexto del Departamento de la Guajira, ha sido la ciudad que ha recibido flujos de personas que buscan mejores oportunidades de vida en el vecino país. También es el municipio que recibe a los deportados, que en compañía de los indígenas y los árabes han forjado sus raíces en estas zonas.

Con la creación y firma del Pacto Andino, programa político co-

mún acordado por los países firmantes del Acuerdo de Cartagena (1969), que dio lugar a la fundación del Grupo Andino (renombrado en 1996 con el nombre de Comunidad Andina), se ha incrementado el intercambio comercial, reactivándose por esta frontera con la construcción de la troncal del Caribe en una extensión de la Vía Panamericana, que une a Colombia y Venezuela.

Las relaciones Colombo - venezolanas han permitido, en el marco de la historia, grandes avances entre ambos países. Desde que se comienza a presentar el fenómeno de movilidad de colombianos hacia Venezuela, esto con motivo del modelo de desarrollo trazado en América Latina denominado "desarrollo por sustitución de importaciones"; se manifiesta dicho proceso en aspectos como la flexibilización del trabajo, la reducción del tamaño del Estado y la integración comercial de los países Andinos.

Asimismo, se ha de resaltar que el flujo migratorio de origen colombiano hacia Venezuela, ha variado según la situación socio-económica en ambos países, siendo Cúcuta, ciudad fronteriza colombiana, un importante centro de comercialización de la producción venezolana.

La proximidad geográfica y cultural, y los nexos ya existentes con la población en Colombia, la influencia para constituir redes sociales, son fenómenos que se dieron como base para la creación de condiciones que llevaron a que Venezuela se convirtiera en el principal receptor de emigrantes colombianos, no sólo técnicos y profesionales, sino trabajadores con distintas o ninguna calificación.

Pero el coyuntural enfriamiento de la economía venezolana y la devaluación del Bolívar en diversas oportunidades, son los dos elementos fundamentales para que esta perdiera la ventaja competitiva; aumento la tasa de desempleo urbano y rural y las actividades de demanda de mano de obra poco calificada como la construcción. Los ingresos en moneda devaluada, entre otros, no representaron más un incentivo para emigrantes laborales que atravesaban la frontera y acumulaban ahorros para enviarlos a sus lugares de origen para ser consumidos por sus familias en pesos colombianos.

## **6. Plan de apoyo a los migrantes**

El segmento que se presenta a continuación, es planteado por los autores como fase de conclusión de la investigación.

En su calidad de principal actor a favor de las migraciones a nivel mundial, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006) trabaja con sus asociados de la comunidad internacional, entre los cuales se cuentan Colombia y Venezuela, para cumplir con objetivos diversos que, sobre todo, se amparan en la defensa de los valores humanos. Así, los propósitos que persigue y, en algunos casos, cumple la organización en mención, son los siguientes:

- Ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo
- Fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias
- Alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y,
- Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

En colaboración con los gobiernos interesados y otros organismos, la OIM (2006) ha establecido programas específicos dedicados a la migración laboral que pueden redundar en beneficio de países de origen y de destino, al facilitar una migración mejor regulada y que pueda vincularse mejor al desarrollo.

Tras medio siglo de experiencia operativa mundial, esta organización se ha convertido en la principal estructura internacional que trabaja con migrantes y gobiernos para proveer respuestas humanas a los desafíos que plantea la migración.

Creada en 1951 como organización intergubernamental para reasentar a personas desplazadas, refugiados y migrantes europeos, la OIM (2006) ha ido desarrollándose hasta abarcar una amplia variedad de actividades de gestión de la migración en todo el mundo.

Así, con oficinas y operaciones en cada continente, la organización ayuda a gobiernos y a la sociedad civil mediante:

- Rápidas respuestas humanitarias a corrientes migratorias repentinas.
- Programas de retorno y reintegración en situaciones de post-emergencia.

- Asistencia a migrantes rumbo a sus nuevos hogares y vidas.
- Posibilidades de migración laboral.
- Retornos voluntarios asistidos para migrantes irregulares.
- Contratación de nacionales altamente calificados para que retornen a sus países de origen.
- Ayuda a los migrantes desamparados.
- Capacitación y fortalecimiento institucional para funcionarios.
- Medidas para luchar contra el tráfico de personas.
- Programas de migración y salud, y de salud pública.
- información y educación sobre la migración.
- Investigación sobre la gestión de la migración y otros servicios para migrantes.

Si bien no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, la OIM (2006) mantiene estrechas relaciones de trabajo con los órganos y las instituciones operativas de la ONU; asimismo, trabaja en asociación con una amplia variedad de organizaciones internacionales y no gubernamentales.

La misma organización es conclusiva cuando advierte que la migración habrá de ser una de las preocupaciones políticas más importantes del Siglo XXI, ya que, en un mundo donde se acortan las distancias, cada vez hay más personas que consideran la migración, temporal o permanente, como un camino hacia el empleo, la educación, la libertad u otras oportunidades, debiendo, entonces, los gobiernos, desarrollar sólidas políticas y prácticas migratorias.

Agregan entre sus planteamientos que la migración encauzada adecuadamente puede contribuir a la prosperidad, al desarrollo y a la comprensión mutua entre los pueblos. Por ello, la asociación existe para responder a todas las necesidades de los migrantes y para prestar asistencia a los gobiernos con el fin de que encaucen la migración para el bien de todos, es decir, colocando como fundamento de sus políticas el bien común, el bien de los pueblos.

La O.I.M., programa igualmente la agrupación de organismos para reaccionar de manera rápida a conflictos y situaciones de emergencia, lo cual es esencial para actuar con rapidez y contempla la flexibilidad si se han de satisfacer adecuadamente las necesidades humanitarias. En la etapa de reconstrucción (consecutiva a los conflictos),

la organización ayuda a los retornantes a reiniciar sus vidas a través de una serie de programas individuales y comunitarios.

El carácter eminentemente axiológico en los objetivos organizacionales estriba en su discurso sobre los derechos humanos de los migrantes, los cuales merecen que se les conceda mayor atención.

Habitualmente se explota, maltrata e incluso asesina a migrantes, quienes se convierten en objeto del tráfico de personas. Además, con frecuencia los trabajadores migrantes se encuentran sin protección y sin tener a quien recurrir, ya se trate de sus propios gobiernos o del país en que están trabajando. La OIM, dentro de sus propósitos concretos y factibles, está consagrada a prestar asistencia a esos migrantes desamparados.

Se ha de observar, para concluir, que los retos que ha asumido han sido diversos y complejos, pero la disposición de trabajo reinante en su estructura humana, es lo que ha permitido el cumplimiento de lo proyectado por años.

Se ha de resumir en este estudio que, si se parte de la base de que el mundo y el componente humano, deben convertirse en entes mayormente humanizados, entonces deben agotarse todos los procedimientos e instancias posibles para hacer de esta figura jurídico—política (la migración) un baluarte de defensa de los derechos e intereses de los individuos en los diferentes países.

El ser humano, en la búsqueda de mejoras sustanciales de vida, se avoca a solicitar de sus homólogos, lo que, por derecho natural, le corresponde, y un espacio en la tierra que le dignifique.

Independientemente de la edad, raza, religión, nivel social, cultural o económico, sin importar el sexo, estado de salud, sin importar si se es casado(a), viudo(a) o soltero(a), estudiante, profesional o industrial, el ser humano siempre tiene un deseo interno, profundo, honesto y sincero de procesar cambios que le ayuden a desarrollar un mayor nivel de bienestar y una mejor calidad de vida para él y para quienes le rodean.

Siendo un ente complejo, cuya existencia es transformadora, su norte es buscar en todo momento el cambio, animado por la esperanza de un futuro más promisorio para estas personas.

Tal circunstancia debe ser apoyada por organismos que otor-

guen la calidad de vida merecida; actuación que debe ser apuntalada por un Estado que propicie las condiciones favorables y necesarias para el convivir y la unión de los pueblos.

Si bien, en América Latina hay evidencias de que la política está en una transición incierta, sin embargo, el acontecimiento de la migración destaca de manera nítida; se trata de constantes movimientos sociales, dadas las necesidades, expectativas y deseos de los hombres.

A la vez, se trata de ciudadanos, sujetos de nuevas formas de asociatividad y de acción política, que están develando el agotamiento de la noción liberal de ciudadanía para interpretar las nuevas aspiraciones de diversidad y autonomía que expresan estos movimientos ciudadanos. Es decir, que el mismo ser humano pretende asociarse, integrarse a otros mundos, ampliando con ello la diversidad cultural.

Se está gestando una ciudadanía plural, que pone de relieve los valores comunitarios, el sentido de responsabilidad pública, la mutualidad como forma de unión entre los pueblos, y la reciprocidad en las relaciones humanas, más la justicia ecológica y de género, la lucha contra las discriminaciones y la valoración de la multi e interculturalidad.

Estas temáticas conforman hoy el norte del hombre, y avizoran que las relaciones interpersonales, inter-comunitarias e inter-naciones, cada vez serán más amplias. Ello, por supuesto, comporta la emergente atención.

### **Referencias**

Baptista, Asdrúbal (1997) Bases cuantitativas de la Economía venezolana: 1830 – 1995., en línea: [http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla\\_vene.htm](http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla_vene.htm)

Brito Figueroa, Federico (1973), Historia Económica y Social de Venezuela, en línea: [http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla\\_vene.htm](http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla_vene.htm)

Castles, Stephens (1998), The Process of Integration of Migrant Communities. En Population Distribution and Migration, New York: United Nations.

Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes, en línea: <http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesigcspa.html>

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999), Datos migratorios. Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina. Reseña del documento CEPAL-CELADE-OIM, Proyecto SIMICA.

Chi-Yi Chen y Picouet, Michel (1997), Dinámica de la Población, Caso de Venezuela, en línea: [http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla\\_vene.htm](http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla_vene.htm)

Consejo Episcopal Latinoamericano (1994). Derechos Humanos y migraciones en América Latina. Documentos CELAM 137, Bogotá.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (1953) en línea: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12371752022348284198846/index.htm>

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (1961), en línea: [http://www.analitica.com/Bitblo/congreso\\_venezuela/constitucion1961.asp](http://www.analitica.com/Bitblo/congreso_venezuela/constitucion1961.asp)

Dávila Luis Ricardo (2002). Fronteras confusas: impactos sociales de la migración. Universidad de Los Andes, Venezuela. Universidad de Essex, Inglaterra, en línea: <http://www.denison.edu/collaborations/istmo/n04/articulos/fronteras.html>.

Fundación Polar (1997) Diccionario de Historia de Venezuela, 2ª Edición, Caracas, Fundación Polar.

Organización Internacional para las Migraciones (2006), en línea: [http://www.iom.int/EN/who/main\\_misionespanol.shtml](http://www.iom.int/EN/who/main_misionespanol.shtml).

Ser Indígena (2006), en línea: <http://www.serindigena.cl/territorios/recursos/biblioteca/glosario/glosario.htm>

Páez Célis, Julio (1974), Ensayo sobre Demografía Económica de Venezuela. Población de Venezuela desde el año 1900 hasta el año 1995, Universidad de Los Andes, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, en línea: [http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla\\_vene.htm](http://iies.faces.ula.ve/censo/pobla_vene.htm)