

## Inclusión política de la comunidad migrante salvadoreña

Xiomara Peraza\*

Este artículo es una primera aproximación al fenómeno de emigración en El Salvador con énfasis en la cuestión política, de la cual se han hecho muy pocos estudios hasta hoy<sup>1</sup>. El Salvador es una democracia naciente y no hay experiencias previas en este sentido, pues las dictaduras militares recién desaparecieron en los años ochenta. Por ello, es pertinente analizar el tema de los migrantes salvadoreños y su participación política en el país de origen, siendo esta última uno de los indicativos que definen la naturaleza de la democracia en una sociedad<sup>2</sup>.

En cierto modo, intento abordar la forma en la que una parte de la sociedad salvadoreña exiliada se está apropiando del concepto de democracia y cómo conciben su participación política actores específicos en el país de origen. Para efectos metodológicos, centraré mi análisis en el período que comienza desde las elecciones presidenciales de 2004 hasta finales de 2007, cuando finalizó mi trabajo de

\* Estudiante del Doctorado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Ciudad de México.

1. Véanse Landolt, P., "El transnacionalismo político y el derecho al voto en el exterior: el caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos", en Calderón Chelius, L. (coord.), *Votar en la distancia: la extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México D. F.: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2003; Baker-Cristales, B., "Los ausentes siempre presentes: inmigrantes salvadoreños como actores políticos transnacionales", en *La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*, San Salvador: Flacso-Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005; Baker-Cristales, B., *Salvadoran Migration to Southern California: Redefining El Hermano Lejano*, Gainesville: University Press of Florida, 2004; y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Ciudadanía y migración en tiempos de globalización", en *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, San Salvador: PNUD, 2005. Estos documentos, excepto el último, no abordan la problemática desde el país de origen; su énfasis está en las actividades políticas de los salvadoreños en Estados Unidos.
2. Verba, S. y Nie, N. H., *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Nueva York: Harper and Row, 1972, p. 1.

campo formal. Esto circunscribe el estudio a la administración gubernamental que —si bien en formas discutibles— más ha desarrollado sus vínculos con la diáspora salvadoreña hasta ahora, la del presidente Antonio Saca, electo en marzo de 2004.

Para contribuir en el análisis sobre política y migración internacional, he escogido la aproximación cualitativa como estrategia de investigación. Considero esta una forma apropiada de explorar y describir los —todavía embrionarios— espacios abiertos a la incorporación política de los migrantes en distintas estructuras de poder en El Salvador. Conduje entrevistas estructuradas con informantes clave, 35 en total hasta ahora. Las entrevistas se desarrollaron siguiendo una guía de preguntas abiertas y bastante flexibles, a fin de generar un intercambio dinámico y distendido, que facilitara la comunicación<sup>3</sup>. También se utilizaron aquí fuentes documentales (bibliográficas, hemerográficas y electrónicas).

La participación política, retomando la definición de Verba y Nie, consiste en el conjunto de actividades que ejercen los ciudadanos para incidir, directa o indirectamente, en la selección de funcionarios públicos o en las acciones que estos toman<sup>4</sup>. A fin de hacer una descripción más detallada y sistemática de las formas en las que los salvadoreños residentes en el exterior se involucran en la política de su país de procedencia, definí los siguientes modos de participación en lo relacionado con el gobierno central: (a) las acciones impulsadas o apoyadas por la población migrante organizada para que se apruebe el voto extraterritorial; y (b) los contactos y consultas iniciadas por

entidades públicas para incorporar a la población migrante.

### 1. Una visión general del gobierno central y sus estrategias para incorporar a la diáspora en la política nacional

En términos muy generales, podría decirse que la iniciativa del Estado salvadoreño pasó de ofrecer servicios consulares básicos a su población en el exterior —en los setenta y ochenta— a moldear una política más o menos definida en la segunda mitad de los noventa<sup>5</sup>. La administración presidencial de Francisco Flores (1999-2004) había presentado en su campaña una propuesta de gobierno que contemplaba un apartado titulado así: “Salvadoreños en el exterior: socios del desarrollo”. Aunque en términos bastante imprecisos, ahí se esbozaban “estrategias” para convertir a la comunidad migrante en “socia del desarrollo nacional”<sup>6</sup>.

En suma, se proponía facilitar la integración de los migrantes en los procesos nacionales salvadoreños, facilitar las inversiones de estos en el país y promover las exportaciones salvadoreñas, así como la transferencia de nuevas tecnologías y conocimientos adquiridos. Sin embargo, no se especificaba nada concreto al respecto, ni las formas en que se haría, ni qué instituciones se harían cargo de ponerlas en marcha.

El logro más visible se concretó en la creación de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior (DGACE) en 2000 y en el cabildeo gubernamental para que durante este período presidencial se extendiera el segundo TPS, que había sido otorgado

3. Este artículo incluye solo uno de los cuatro niveles que la autora está investigando para su tesis de Doctorado en Estudios Sociales. Además del gobierno central, que se analiza aquí, la tesis incluye un estudio de los partidos políticos, los procesos electorales y los gobiernos locales, todos ellos relacionados con la inclusión de los salvadoreños en el exterior.
4. Verba, S. y Nie, N. H., *Participation in America*, *óp. cit.*, p. 2.
5. Gammage, S., “Exporting people and recruiting remittances: a development strategy for El Salvador?”, *Latin American Perspectives*, 6, noviembre de 2006. Para el período presidencial 1994-1999, véase Landolt, P.; Autler, L.; y Baires, S., “From hermano lejano to hermano mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism”, *Ethnic and Racial Studies*, 2, marzo de 1999, p. 309.
6. Alianza Republicana Nacionalista (Arena), *La Nueva Alianza: Plan de gobierno 1999-2004*, San Salvador: Arena, 1999.

por el Departamento de Justicia de Estados Unidos a los salvadoreños afectados por los terremotos de 2001<sup>7</sup>. Desde ese año, el Gobierno salvadoreño ha abogado por continuas ampliaciones del TPS. La última reinscripción expiró en octubre de 2007 y los beneficiados podrán mantener su permiso de trabajo hasta marzo de 2009<sup>8</sup>.

En el plan de gobierno del actual presidente Antonio Saca, se incluye también una sec-

ción para los salvadoreños en el exterior y se les denomina “socios estratégicos del progreso”. Bajo ese título, se plantea una “estrategia” para afrontar el fenómeno de la emigración salvadoreña hacia otros países<sup>9</sup>. Se trata de una de las 16 áreas de la gestión presidencial del cuarto gobierno de la derechista Alianza Republicana Nacionalista (Arena). El plan de trabajo incluye los elementos que se muestran a continuación.

**Cuadro 1**  
**Política actual dirigida a salvadoreños en el exterior**

Plan de Gobierno 2004-2009 <sup>10</sup>	Estado actual
Nombramiento de un Comisionado Presidencial para la atención especial y dedicada a los salvadoreños en el exterior.	En su lugar, se creó un Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, adscrito a la Cancillería.
Negociación de un Plan de Reunificación Familiar con el Gobierno de los Estados Unidos para que los hijos menores de edad de los compatriotas que han emigrado y tienen residencia legal en aquel país puedan reunirse con sus padres sin correr riesgos innecesarios.	Ningún avance reportado.
Negociación de un pacto migratorio con el Gobierno Federal de los Estados Unidos para tratar de ampliar los plazos de los permisos de trabajo temporales (TPS).	La última extensión del TPS se logró en agosto de 2007 <sup>11</sup> .
Facilitación de los trámites gubernamentales poniéndolos en línea, a fin de que los salvadoreños puedan realizar trámites de partidas de nacimiento, DUI, pasaportes, certificaciones extractadas de registros de propiedad y comercio, entre otros, desde su lugar de residencia.	Las facilidades se han visto en la emisión del Documento Único de Identidad (DUI) y los pasaportes <sup>12</sup> .
Facilitación de condiciones para que los salvadoreños que han hecho su vida en el exterior puedan gozar de su jubilación y pensión en El Salvador, a través de negociaciones para que los mecanismos de retiro apliquen en territorio salvadoreño.	En 2005, un decreto legislativo estableció la creación de un programa especial de ahorro para el retiro dirigido a migrantes <sup>13</sup> .

7. Baker-Cristales, B., *Salvadoran Migration to Southern California*, *óp. cit.*, p. 112.

8. Véase Baires Quezada, R., “221 mil salvadoreños reinscritos al TPS”, *El Faro*, 23 de octubre de 2007. Disponible en [http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20071022/noticias9\\_20071022.asp](http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20071022/noticias9_20071022.asp).

9. Alianza Republicana Nacionalista (Arena), *País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*, San Salvador: Arena, 2004. Disponible en [http://www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/plan\\_tonysaca.pdf](http://www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/plan_tonysaca.pdf).

10. *Ibidem*.

11. Office of Special Counsel for Immigration, “Extension of Work Authorization for TPS Recipients from Burundi, Sudan, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Liberia, and Somalia”. Disponible en [http://www.usdoj.gov/crt/osci/htm/work\\_extension.html](http://www.usdoj.gov/crt/osci/htm/work_extension.html).

12. El Documento Único de Identidad (DUI) empezó a ser emitido en algunas ciudades estadounidenses (Long Island, Nueva York; Los Ángeles, California; y Woodbridge, Virginia) en septiembre de 2006.

13. La Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones del país estipula en su artículo 9 que “también podrán afiliarse al Sistema, los salvadoreños no residentes” en el país (Decreto Legislativo n.º 891, publicado en el *Diario Oficial*, 238, del 21 de diciembre de 2005). Según el Superintendente, “puede pensarse en un programa especial de ahorro para el retiro, destinado a esta población, considerando que devengan mayores salarios

**Cuadro 1**  
**Política actual dirigida a salvadoreños en el exterior (continuación)**

Plan de Gobierno 2004-2009	Estado actual
Promoción y facilitación de mecanismos de inversión en proyectos de vivienda en El Salvador.	En octubre de 2007 se llevó a cabo la tercera Feria de Vivienda en Los Ángeles <sup>14</sup> .
Fortalecimiento de los servicios consulares en las áreas de transición del salvadoreño emigrante y en las ciudades extranjeras donde existe mayor concentración de salvadoreños.	Aumento en el presupuesto de Cancillería para abrir más consulados en el exterior y fortalecer sus funciones <sup>15</sup> .
Análisis concienzudo sobre el desarrollo del voto de los salvadoreños en el exterior para los comicios presidenciales.	Aún no ha sido aprobado el voto en el exterior; la discusión está estancada en la Asamblea Legislativa.
Fomento de la competencia en los mecanismos de transferencia de fondos, a fin de que el costo de envío de las remesas familiares sea menor.	Según el PNUD, los costos de envío “continúan siendo anormalmente altos” <sup>16</sup> .
Facilitación del financiamiento de proyectos de infraestructura social en los lugares de origen de las comunidades organizadas en el exterior, mediante la modalidad de fondos compartidos provenientes de la municipalidad y el Gobierno.	El programa más importante en este rubro era Unidos por la Solidaridad, que está en su etapa final <sup>17</sup> .
Fomento de la interconexión entre las comunidades dentro y fuera del país, creando redes de intercambio comercial, inversión, transferencia de conocimientos y tecnología que favorezcan el progreso de todos los involucrados.	Programa de Reconocimiento al Talento de los Salvadoreños en el Exterior; y fortalecimiento de centros de recursos virtuales informativos a cargo de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior.
Creación de mecanismos de diálogo permanente de manera que la opinión de las comunidades de salvadoreños fuera de nuestras fronteras sea escuchada y constituya aportes reales a los esfuerzos nacionales.	Opera en eventos como el Foro Presidencial con Salvadoreños en el Exterior <sup>18</sup> .

que la población residente y generan mayores recursos económicos que podrían canalizarse productivamente de esa manera” (Superintendencia de Pensiones de El Salvador, “Los efectos de las migraciones en el diseño de planes de reconocimiento de derechos previsionales”, ponencia presentada por el superintendente Víctor Antonio Ramírez en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Cancún, octubre de 2006. Disponible en [http://www.ciss.org.mx/assembly/pdf/es/2006/caaf/victor\\_ramires\\_es.pdf](http://www.ciss.org.mx/assembly/pdf/es/2006/caaf/victor_ramires_es.pdf)).

14. Según datos de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (Casalco), durante las dos primeras ferias (la primera en Long Island, Nueva York, en septiembre de 2006; y la segunda en Washington D. C., en mayo de 2007), se concretó la venta de 127 viviendas y más de 800 procesos de negocios.
15. Entrevista con la diputada Blanca Flor Bonilla, de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, 15 de agosto de 2007. Véase también Nosthas, E., “Acciones del gobierno salvadoreño en torno a la migración”, en González Gutiérrez, C. (coord.), *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, tomo II, México D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Universidad Autónoma de Zacatecas, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, y Miguel Ángel Porrúa, 2006.
16. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005*, *op. cit.*, p. 203. Sí se reconoce que los costos de envío de remesas han disminuido en los últimos años, pero “todavía se pueden reducir de manera sustancial” (p. 186). Están considerados entre los más bajos a escala regional, sobre todo por efecto de la Ley de Integración Monetaria vigente desde 2001 (dolarización) y la incorporación de la banca en el mercado de transferencias.
17. Comunicación personal con Fanny de Saravia, jefa de Desarrollo Local del Fisd, entidad que administra el programa Unidos por la Solidaridad, 22 de octubre de 2007. No se abrieron nuevos concursos de fondos en 2007 y el programa se amplió hasta diciembre de ese año sólo para finalizar algunos proyectos ya asignados con anterioridad.
18. Ha habido dos foros (2004 y 2006). Participan representantes de las comunidades en el extranjero, así como funcionarios del Gobierno, embajadores y cónsules salvadoreños en todo el mundo. Véase Nosthas, E., “Acciones del gobierno salvadoreño en torno a la migración”, *op. cit.*