

Las migraciones como manifestación de la globalización

ÁLVARO ARTIGA-GONZÁLEZ

SERGIO RENÉ BRAN-MOLINA

Departamento de Sociología

UCA, San Salvador

RESUMEN: Las migraciones son un fenómeno que ha acompañado a la sociedad salvadoreña desde hace mucho tiempo. Sin embargo, cobran matices nuevos al entrar en juego un fenómeno característico de la contemporaneidad: la globalización. De hecho, como lo plantean los autores, los flujos migraciones se tornan una nueva expresión de la globalización.

ABSTRACT: Migration is a phenomenon that has been linked with Salvadoran society since a long time ago. Nevertheless, it gets new features when a characteristic phenomenon of the present enters in scene: Globalization. In fact, as the authors argue, migratory fluxes become a new expression of globalization.

1. Las migraciones como manifestación de la globalización

El concepto de globalización es de aparición más reciente frente a de migraciones.¹ A partir de esta constatación conceptual, es posible diferenciar los fenómenos a los que estos términos hacen referencia sin incurrir en redundancias. Siguiendo esta línea de reflexión, podría argumentarse que las migraciones anteceden a la globalización. Ahora bien, esto, que pareciera estar bastante claro, se complica, porque no se cuenta con un consenso en torno al significado de la globalización.²

De allí que al plantear una relación entre globalización y migraciones se debe precisar el sentido en que se usa el primer término.

Esta reflexión sigue dos propuestas: La primera de ellas es la de Held y McGrew (2003:12), que entienden la globalización como “la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social. La globalización [...] enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo”. La segunda proviene del *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003*, que la define como “el proceso de integración cada vez más estrecho entre los países y pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor medida), de personas a través de las fronteras”.

Las migraciones, como concepto y fenómeno, siendo anteriores a la globalización han adquirido unas dimensiones nuevas en el contexto de la globalización que les hacen distintas actualmente. Lo que en esta reflexión se sugiere es considerarlas como una manifestación de la globalización, no como causa ni como efecto. En suma, las migraciones pueden ser consideradas como un prisma mediante el cual contemplar la globalización a partir de los comportamientos y tendencias de los actuales “movimientos transregionales y transcontinentales de las personas, ya sea que se trate de migraciones de trabajadores, o de diásporas o procesos de conquista y colonización” (Held et al, 2002:342).³

Según este planteamiento, al examinar los procesos migratorios de los salvadoreños, se estaría examinando una manifestación “local” de la globalización, en virtud de aquellos rasgos dominantes que los diferencian de las anteriores migraciones:

a) Su naturaleza masiva. El flujo de emigrantes, especialmente los indocumentados que en situaciones de alto riesgo siguen abandonando el país. Al no contar con estadísticas sobre la población migrante y con el objeto de ejemplificar dicho fenómeno, se sabe que entre los meses de marzo a mayo del 2004, fueron deportados de México 11,665 salvadoreños; el 22% mujeres y el 78% hombres⁴. En promedio, son deportadas 127 personas al día.

- b) La población que emigra se encuentra predominantemente entre los 18 y 40 años y procede principalmente de aquellos departamentos con menores índices de desarrollo humano.
- c) Las relaciones transnacionales que vinculan de diferentes maneras a los de “aquí” con los de “allá”. Las fronteras sociales, culturales, económicas y políticas tienden a flexibilizarse por el flujo de intercambios. Bajo estas circunstancias los emigrantes construyen y deconstruyen vínculos y lealtades en relación con el respectivo país de origen y con el nuevo país anfitrión. No obstante, la cualidad de lo “transnacional” como uno de los rasgos característicos de las migraciones de la globalización puede fortalecerse o debilitarse, dependiendo de la manera como las personas se integran a la nueva sociedad y de la forma en que siguen vinculadas a su país de origen.
- d) La vinculación de diferentes organizaciones de oriundos de El Salvador en el extranjero con instancias nacionales y locales de desarrollo en función de colaborar en diferentes proyectos sociales y de infraestructura.
- e) La doble nacionalidad de los salvadoreños que legalizan su estatus en el país receptor obteniendo la ciudadanía. Este cambio los habilita para poder participar —si así lo desean— en los diferentes procesos políticos en ambos países e involucrarse en los asuntos de interés nacional y local en ambas naciones.
- f) Las tecnologías de la información facilitan la comunicación y acortan las distancias entre los de “allá” y los de “aquí”. Así por ejemplo, para el año 2002 las llamadas telefónicas representaron un total de 669 millones de minutos⁵.
- g) El transporte, especialmente el aéreo, es utilizado para el movimiento transfronterizo. Los vuelos aéreos entre Estados Unidos y el país se han incrementando en los últimos diez años, pasando de transportar a 66,000 pasajeros en 1990, a más de 580,000 en el 2004⁶.
- h) Las tecnologías de la información permiten la comunicación intrapersonal y agilizan las transacciones electrónicas para enviar remesas, hacer transacciones comerciales y financieras.
- i) Los servicios de envío de correspondencia permiten el traslado de encomiendas con mayor facilidad, gracias al incremento de líneas y vuelos aéreos que vienen a El Salvador. Esto, a su vez, permite el

intercambio de información entre los de “allá” y los de “acá”, tomando en cuenta que hay un buen número de encomenderos con ciudadanía o residencia que viajan regularmente entre su comunidad en los Estados Unidos y su comunidad de origen.

- j) La Internet y el correo electrónico son más accesibles para la población que en la actualidad es más urbana.
- k) Las redes construidas entre la población emigrante y sus respectivas familias en su comunidad de origen se convierten en un incentivo y apoyo para que los miembros de estas familias viajen hacia los Estados Unidos, en búsqueda de mejores oportunidades económicas, ya sea de forma legal, o indocumentada.
- l) Frente al fenómeno de las migraciones masivas y predominantemente indocumentadas, los países receptores han endurecido sus políticas y están ejerciendo controles más severos. Por su parte, los países llamados “de tránsito”, en consonancia con la política de aquellos países receptores han reforzado también sus controles para deportar a los emigrantes indocumentados.

Una vez situadas las migraciones como una peculiar manifestación de la globalización, este trabajo busca responder la siguiente pregunta: ¿Transforman las migraciones de la globalización las relaciones entre ciudadanía, Estado y democracia? En efecto, El Salvador se inserta en la globalización históricamente en el momento en que se encuentra comprometido con la transformación de su economía y en la redefinición del papel del Estado, a través de la adopción de una serie de medidas de ajuste estructural y, simultáneamente, emprende un proceso de democratización del régimen político. En este contexto, de la pregunta general se desprenden otras dos preguntas importantes: ¿Es viable el Estado nacional y el régimen democrático como régimen representativo de gobierno en el mundo globalizado de hoy? y ¿cuáles son los desafíos que las migraciones de la globalización impone sobre la viabilidad de la democracia nacional?

En la medida que ciudadanía y democracia son conceptos políticos, los efectos buscados se refieren a los ámbitos de la estructura política, el proceso y actores políticos, y las políticas públicas. Lo que se pretende es proponer una lectura distinta sobre los efectos políticos de las migraciones de salvadoreños de las últimas dos décadas.

2. Las migraciones de la globalización y la relación ciudadanía-Estado-democracia

Es evidente que al intentar analizar los efectos de las migraciones de la globalización debe dejarse en claro el lugar donde se trata de identificar esos efectos. La mayoría de las veces se piensa en las sociedades receptoras. De este enfoque, ha surgido toda una literatura sobre las transformaciones que estarían experimentando las sociedades receptoras, especialmente las del mundo desarrollado. Este fenómeno ha sido abordado en términos de multiculturalismo, de seguridad y del resurgimiento de movimientos xenófobos en esos países.

Cuando se piensa en los efectos en los países o sociedades expulsoras (o de origen), el enfoque tradicional es el del impacto de las remesas para las economías de aquellas sociedades. Recientemente, las investigaciones se han enfocado en los impactos socioculturales y políticos. Ambos pueden ser leídos desde lo que le pasa al Estado nacional y a sus ciudadanos. De hecho, es abundante la literatura sobre la relación globalización y soberanía donde se pone en cuestión uno de los pilares fundamentales de los estados modernos: el derecho a autogobernarse (Castells, 1998; Held *et al*, 2002). Por supuesto que se trata de un derecho que no todos los estados modernos han podido ejercer plenamente. Los estados, que desde cierta perspectiva teórica podrían denominarse dependientes han tenido históricamente que enfrentar limitaciones relevantes para poder ser autónomos o soberanos. Así que esta línea de reflexión no representa ninguna novedad para estados como El Salvador.

Desde el punto de vista de la división sistémica de la política como estructura-proceso y productos, también es posible identificar una aproximación a los efectos de las migraciones sobre los Estados nacionales. Así, Held *et al* (2002) mencionan los siguientes fenómenos a considerar en la relación migraciones-Estado-nación:

- a) Que el flujo de emigrantes ilegales e indocumentados, económicos y no económicos, demuestra la capacidad limitada de muchos Estados-nación para asegurar de manera independiente sus propias fronteras.
- b) Que la vigilancia en las fronteras ha sido incapaz de contener el flujo de emigrantes indocumentados.

- c) Se ha registrado un aumento de los intentos internacionales para controlar o coordinar políticas nacionales en materia de migración, además del incremento en la cooperación transfronteriza.
- d) El surgimiento de los intereses de los emigrantes en la agenda política tanto de los estados de origen como de destino se ha convertido en un fenómeno de rendimiento electoral.

2.1 Migración y ciudadanía

Una aproximación conceptual útil a la ciudadanía sería considerarla como un *estatus*, es decir como “un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural. Los “ciudadanos” son iguales entre sí y teóricamente no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, segunda, etc. En el mismo territorio, sometidos a mismas leyes, todos tienen que ser iguales” (Borja, 2002:7).

En la práctica, el ejercicio de la ciudadanía definida bajo estos términos no satisface plenamente al conjunto de las sociedades integrantes de los respectivos Estados nacionales, en todos o en algún ámbito de la vida social, civil o política, Más aún, cuando alguna fracción de este conjunto ha tenido que emigrar a otro Estado de forma indocumentada o cuando no ha logrado obtener el estatus ciudadano bajo el cual jurídicamente se le otorgan todos los derechos y deberes. En el marco de este contexto, se utilizará este concepto para identificar algún impacto de las migraciones actuales sobre el ejercicio de la ciudadanía, incluyendo en el análisis la dimensión de pertenencia e identidad cultural, en el sentido de que estas cualidades empujan y le dan sentido a un buen número de relaciones entre los de “allá” y los de “aquí” y viceversa y, que algunos autores las han denominado como transnacionales.

En efecto, los ciudadanos *de* un estado no sólo tienen deberes y son sujetos de derechos. También *se sienten miembros de* una misma comunidad política y *se identifican* como ciudadanos de ese estado. Esta adición a la noción propuesta de ciudadanía como punto de partida es necesaria para entender cómo los emigrados en búsqueda de oportunidades para tener acceso a los derechos sociales y económicos que en su país de origen se encuentran limitados, se exponen a perder temporalmente sus derechos civiles y políticos, sin que ello implique una ruptura con el país de origen. La pérdida de estos derechos no significa automáticamente la pérdida de la identidad y del sentido de pertenencia como miembros de su comunidad y ciudadanos del Estado expulsor.

Para el caso de El Salvador, el alto porcentaje de la población que ha salido del país es un fenómeno que afecta directamente a la sociedad y al proceso político nacional, aunque sea sólo porque ese porcentaje de población ve disminuida su calidad ciudadana, mientras no regulariza su estatus en el país receptor o porque, al ver disminuida su población, el Estado, en el corto y mediano plazo, no tiene que hacerle frente a las presiones sociales sobre el sistema político, aunque en el mediano y largo plazo, la pérdida permanente de ciudadanos le haga correr el riesgo de debilitar o perder la unidad política que se deriva del concepto de nación. Dicho de otra manera, bajo estas circunstancias, el Estado estaría vaciándose de nación.

Mientras los que se han ido no se nacionalicen en el país receptor (y de manera más aguda, si su permanencia en este país no está legalizada), no gozan de los derechos inherentes a la ciudadanía de aquel país, aunque puedan estar sometidos a los deberes respectivos. Mientras sean nacionales de su país de origen, el ejercicio de la ciudadanía estará sujeta a las oportunidades institucionales que su gobierno les ofrezca. Es el caso, por ejemplo, del derecho al sufragio. Hay estados que permiten y favorecen el sufragio de sus ciudadanos en el extranjero. Hay otros estados que ni lo permiten ni lo favorecen, como es el caso de El Salvador.⁷

La Constitución salvadoreña (Art. 72) reconoce como derechos políticos de los ciudadanos:

- a) Ejercer el sufragio;
- b) Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos y;
- c) Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan la Constitución y las leyes secundarias.

Sin embargo, para los ciudadanos que viven en el extranjero, de los tres derechos políticos reconocidos por la Constitución (independientemente del país en que residan, puesto que no se dice nada al respecto⁸) únicamente está permitido ingresar a los partidos políticos⁹.

Queda claro que esta pérdida o disminución del estatus de ciudadano no se da *de jure*. Simplemente ocurre que las oportunidades políticas institucionales no existen o las elites del país obstaculizan su ejercicio, a lo mejor por la falta de una visión estratégica procedente de un proyecto de nación de largo plazo.

Si las desigualdades sociales y económicas que suelen caracterizar a muchos estados, entre ellos, El Salvador, ya atentan contra el principio de igualdad supuesto en la ciudadanía, estableciendo una diferenciación entre ciudadanos de primera o segunda categoría, etc., los procesos migratorios de la globalización agudizan las primeras cuando los desplazamientos ocurren de manera indocumentada, o cuando los emigrantes en el país receptor no son ciudadanos de ese país y tampoco pueden ejercer la ciudadanía en su país de origen.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que, al hablar de ciudadanía, ello normalmente se asocia a una nacionalidad en específico. La ciudadanía se entiende entonces como “un estatus atribuido por el Estado a los que tienen ‘su’ nacionalidad” (Borja, 2002:12). Esto quiere decir que, si los emigrantes quieren ejercer algún tipo de ciudadanía en el lugar de llegada, deben “naturalizarse”, proceso que, de todas formas, no es nada sencillo por todos los trámites y documentación implicados. El estatus intermedio es el de residente temporal o definitivo que, si bien proporciona algún grado de seguridad jurídica, social y económica, mantiene la exclusión del ejercicio pleno de la ciudadanía política, sin descontar que también se le restringe el ejercicio del derecho de movilizarse a su país de origen.

Para el caso de la mayoría de los emigrantes salvadoreños indocumentados en Estados Unidos, la salida del país ha significado prácticamente la pérdida de su estatus ciudadano aún cuando *de hecho* sigan siendo nacionales, se sientan como salvadoreños y se identifiquen con El Salvador. Sin embargo, estos emigrantes contribuyen en parte a que los miembros de su familia residente en el país mejoren su calidad ciudadana, al proporcionales apoyos materiales y culturales, a través de los cuales logran aumentar las oportunidades para el ejercicio de sus derechos sociales, civiles y políticos. En lo que respecta a estos emigrantes, al obtener mayor bienestar económico en virtud de su trabajo y el experimentar el funcionamiento del estado de derecho propio del país receptor, los lleva a buscar apoyos institucionales (tanto en el país receptor como en su país de origen) para regularizar su estatus migratorio y de esa manera iniciar el largo proceso para ejercer plenamente la ciudadanía a través de su nueva nacionalidad. El creciente número de diferentes organizaciones y la recurrencia de este tema en sus agendas de trabajo demuestra lo importante que es para la ciudadanía salvadoreña en el exterior regularizar su estatus migratorio.

En el mundo globalizado, un creciente número de personas está obteniendo la doble nacionalidad. Lo cual quiere decir que estos ciudadanos “dobles” son miembros de dos Estados, con derechos y obligaciones y con un papel que jugar en el sustento del régimen democrático en ambos. La adaptación política al nuevo país no excluye el compromiso político en el país de origen. Los emigrantes con doble ciudadanía participan en política tanto en el país de llegada como en el de origen. Para algunos, es posible encontrar una especialización entre los emigrantes con doble nacionalidad: participan en arenas políticas diferentes correspondientes a cada uno de los dos países: el de origen y el de llegada (Escobar, 2004). En el caso de los emigrantes que adquieren la ciudadanía estadounidense y mantienen la de su país de origen, las habilidades aprendidas en la política estadounidense les sirven de recurso para involucrarse en la política del país receptor, mientras que su conocimiento previo de la política del país de origen lo utilizan para participar en ella.¹⁰

2.2. Efectos sobre la comunidad y el proceso político

La ciudadanía como expresión de los sentimientos de pertenencia e identidad a una comunidad se manifiesta en la articulación entre demandas de la *diáspora* y de los residentes en el país estableciendo una comunidad transnacional.¹¹ Según Portes, Guarnizo y Landolt (2003:24) “la disponibilidad de transporte aéreo, el teléfono de larga distancia, la comunicación por fax y el correo electrónico proporcionan las bases tecnológicas para el surgimiento del transnacionalismo en escala masiva”.

Sin embargo, otros autores, especialmente Roger Waldinger, sostienen que el surgimiento del transnacionalismo a escala masiva es relativo. Sobre la base de un estudio comparativo entre salvadoreños, mexicanos, dominicanos, cubanos y colombianos, este autor argumenta que el transnacionalismo es un fenómeno reducido, debido a que los emigrantes del tercer mundo, al llegar al país anfitrión, inician un proceso de adaptación, enganchándose progresivamente a las acciones sociales del estado receptor. Ello a su vez, modifica los lazos afectivos y emocionales en relación con el país de origen y, consecuentemente, disminuye las ayudas materiales. Por otra parte, el autor sostiene que hay diferentes tipos de emigrantes, de acuerdo a las variables que los definen. Así, por ejemplo, se pueden estudiar de acuerdo a la edad, a la educación formal que han recibido, al tiempo histórico en que salieron de su país de origen, o las circunstancias por las que salieron. Waldinger

manifiesta que, de acuerdo a estas variables, se pueden identificar los tipos de relaciones transnacionales con los respectivos países de origen. El carácter diferenciado de éstas, las convierte en un fenómeno importante pero a pequeña escala.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la población salvadoreña en el exterior podría ser tipificada a partir de estas variables y con seguridad esto podría contribuir a determinar los diversos tipos de vínculos y lealtades que sostienen con el país. Por el momento, existe literatura que da cuenta de un tipo de relaciones transnacionales de un grupo de salvadoreños y salvadoreños identificados con las asociaciones de comunidades de origen (de aquí en adelante, ACO). Este grupo ha facilitado recursos en función de diferentes demandas en sus respectivos pueblos de origen. Estos intercambios transfronterizos entre los de “allá” y los de “aquí” demuestran la existencia de unos vínculos y unas lealtades que a su vez, constituyen un potencial para el desarrollo local, sin embargo, es importante señalar la necesidad de investigar a fondo sus manifestaciones e implicaciones, pues el hecho de que en efecto, exista evidencia sobre este tipo de vinculaciones y lealtades. De esta aseveración no se podría concluir que en todos los casos ello signifique la existencia de *comunidades transnacionales*.¹²

Ciertamente, las asociaciones de salvadoreños residentes en el extranjero facilitan el contacto entre los emigrantes y sus pueblos de origen. A través de ellas entran en contacto con diferentes grupos de la comunidad en su pueblo de origen y la municipalidad. También trabajan con asociaciones locales e iglesias (Orozco, 2000). Algunos de los miembros de estas asociaciones viajan constantemente entre las dos comunidades, logrando mantener así fuertes vínculos con los líderes del pueblo, quienes les transmiten sus necesidades. Es mediante todo este tipo de contactos que logran articular demandas.

Quizá el fenómeno que más sobresale, al hablar de la articulación de demandas entre los miembros de una comunidad transnacional, sea la participación de los emigrados en la definición de los proyectos de desarrollo que deben realizar algunas alcaldías de diversos municipios del país. Esta influencia en los proyectos de inversión municipales se ve posibilitada por los viajes que hacen algunos miembros de concejos municipales a los lugares del extranjero donde residen los emigrados, o los líderes de las comunidades organizadas en el extranjero hacia sus comunidades de origen, lo que permite hacer un tipo de contraloría sobre el uso de los fondos aportados desde el exterior.

Es interesante notar que en algunas zonas del país, la articulación de demandas y de proyectos de desarrollo social se lleva a cabo no solamente de una comunidad a otra, sino a través de “mancomunidades”. Las comunidades residentes en lugares vecinos reciben el apoyo de sus respectivas comunidades en el exterior, para llevar a cabo proyectos de manera conjunta. Por supuesto, no se trata de un fenómeno generalizado pero es ilustrativo del potencial que tienen los salvadoreños en el exterior para convertirse en agentes de desarrollo económico, social e incluso político en El Salvador.

Una cuestión que resulta interesante para examinar cómo afectan las migraciones a la comunidad política es la construcción de vínculos directos de solidaridad entre las comunidades de origen y las comunidades en el exterior. ¿Se potencia o se debilita la solidaridad implícita en el concepto de ciudadanía nacional?

No son pocos los estudiosos de las migraciones de la globalización que han señalado que la solidaridad entre comunidades se ve favorecida por la existencia de las organizaciones de oriundos de un mismo pueblo. Guarnizo (2000) refiere una tipología de proyectos apoyados por estas organizaciones en sus comunidades de origen como expresión de su solidaridad, proyectos que de otra manera no habrían podido llevarse a cabo:

- a) Construcción de obras de infraestructura (hospitales, acueductos, carreteras, iluminación pública);
- b) Embellecimiento (parques y plazas públicas);
- c) Desarrollo social (becas educativas, programas de salud);
- d) Desarrollo económico (generación de empleo).

Por otra parte, tal como ha mostrado Escobar (2004), para el caso colombiano, la posibilidad de contar con una doble nacionalidad, que a su vez implica una doble ciudadanía para los emigrados también refuerza los vínculos de solidaridad entre “los que se fueron” y “los que se quedaron”. La doble ciudadanía es utilizada como estrategia transnacional para ir y venir al país de origen sin las restricciones de tiempo impuestas por el estatus de residente en el país de acogida.

Si la doble ciudadanía permite a los emigrados integrarse plenamente al estado receptor, de allí no se deriva su desconexión inmediata con su comunidad de origen. El hecho de poder ejercer, además de los derechos sociales y económicos, los derechos políticos en su nuevo lugar de resi-

dencia no les excluye ni es motivo para no interesarse por la política de su país de origen. La adaptación política al nuevo país no excluye automáticamente el compromiso político con su tierra natal. Eso dependerá de la manera como se mantengan y refuercen las lealtades, más allá del apoyo que brindan a sus grupos familiares enviándoles dinero y bienes de consumo. La calidad y la cantidad de los vínculos entre los de “allá” con los de “aquí” depende de la política migratoria que implementen los Estados de origen. En tal sentido, dicha situación se plantea más bien como un reto a fin de garantizar en el mediano y largo plazo la permanencia y extensión de las relaciones transnacionales, sobre las cuales, la nación se extiende y abarca a la población salvadoreña residente en el exterior, otorgándole espacios y oportunidades para ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales en su país de origen, a la vez que los vincula en el proceso permanente de construcción de la identidad nacional.

La doble ciudadanía suscita cuestiones de interés para los Estados involucrados como la protección diplomática, el servicio militar, la lealtad y el derecho al voto (Escobar, 2004). Los emigrados con doble ciudadanía pueden participar en política tanto en el país de llegada como en el de origen. Los líderes de comunidades pueden involucrarse en la promoción de la organización y participación política en el país de origen y en el receptor.

Ahora bien, es importante mencionar que en el mantenimiento de los vínculos entre comunidades “de allá” y “de acá” no es sólo una tarea del Estado. Las redes sociales construidas entre familias, organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales juegan un papel importante. Estas redes no sólo facilitan el viaje de los que intentan “huir” de su país hacia “el sueño americano”. A la inversa, facilitan el viaje de los que ya están “allá” para tener contactos directos con sus familiares y comunidades “acá”. Como constatan Canales y Zloliniski (2001:231): “Los riesgos del traslado, los costos del asentamiento, la búsqueda de empleo, la inserción social en las comunidades de destino, la reproducción cotidiana de la familia en las comunidades de origen, entre otros aspectos, tienden a descansar sobre el sistema de redes y relaciones sociales que configuran las comunidades y organizaciones transnacionales, de modo de facilitar tanto el desplazamiento como la inserción laboral del emigrante”.

Sin embargo, no todo es color de rosa. Las redes sociales a la vez que favorecen la solidaridad entre comunidades, reproducen las des-

igualdades de clase, género y de edad que ya existen en las comunidades articuladas en redes. “En no pocas ocasiones”, dicen Canales y Zloliniski (2001: 238), “la comunidad transnacional tiende a reproducir en los lugares de asentamiento de los emigrantes las estructuras de desigualdad y los conflictos sociales de sus comunidades de origen”.

Un fenómeno que es importante resaltar tiene que ver con los efectos de las relaciones entre comunidades de la *diáspora* y las comunidades de origen sobre el ejercicio de la ciudadanía de los miembros de las segundas. Ya se ha visto que los emigrados se ven enfrentados ante una pérdida o disminución en su ciudadanía cuando su desplazamiento se produce de manera indocumentada. Sin embargo, gracias a este sacrificio las comunidades de origen han visto mejorar las condiciones para el ejercicio de su ciudadanía.

Siguiendo una tradición que se remonta hasta T.H.Marshall, el *Informe sobre la democracia en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) distingue tres dimensiones de la ciudadanía (política, civil y social) que podrían ser utilizadas como punto de partida para examinar si las relaciones entre comunidades de la diáspora y comunidades de origen mejoran o no el ejercicio de la ciudadanía de las segundas. Evidentemente no es este el espacio adecuado para semejante indagación.

Así, por ejemplo, siguiendo al Informe del PNUD (2004), el ejercicio de la ciudadanía política implicaría como mínimo el reconocimiento del derecho al voto, la realización de elecciones limpias y libres y que el acceso a los cargos públicos se lleve a cabo mediante elecciones. ¿Cómo podrían estar impactando las relaciones entre comunidades estas cuatro dimensiones de la ciudadanía política en las comunidades de origen? A este nivel, es difícil responder la pregunta sin una exploración directa. Sin embargo, hay otras dimensiones que incluye el PNUD en la ciudadanía política, en donde se intuye más fácilmente que sí puede haber un efecto en la ciudadanía política en las comunidades de origen. Es el caso de la participación electoral, la selección de candidatos, la representación electoral, el control de la gestión, los mecanismos de democracia directa y el control de la corrupción. El hecho de que la comunidad en el extranjero aporte financiamiento para proyectos que deben ser ejecutados por la alcaldía debería tener un efecto positivo en todas estas dimensiones, por ejemplo, elevando el nivel de votación, eligiendo candidatos con vínculos con la comunidad en el extranjero, tomando en

cuenta los intereses de esa comunidad en la agenda política, exigiendo transparencia en el uso de tales fondos, y participando en la definición de los proyectos a ser realizados con los fondos de la diáspora.

Siguiendo a Baker-Cristales, parte del proceso de la transnacionalización de la política tiende a reforzar las líneas ideológicas y las identidades partidarias. Sin embargo, no sólo se reduce a esto, pues el consulado salvadoreño en Los Ángeles ha promovido y apoyado candidatos salvadoreños para ocupar cargos públicos en los Estados Unidos, con la finalidad de incrementar la influencia de los intereses de los salvadoreños en este país. Lo interesante de esta iniciativa es que la prioridad es colocar a compatriotas en las diferentes esferas del poder político de aquel país, al margen del partido político bajo el cual participen.

Para el caso de la ciudadanía civil, el PNUD (2004) propone cuatro dimensiones de análisis: a) igualdad legal y protección contra la discriminación; b) derecho a la vida, la integridad física y la seguridad; c) administración de la justicia; d) libertad de prensa y derecho a la información. Para cada una de estas dimensiones, existen los respectivos indicadores y, una vez más, sin una indagación de lo que sucede en las comunidades que tienen relaciones con la diáspora es imposible dar una opinión certera sobre el efecto de estas relaciones sobre cada una de estas dimensiones. Intuitivamente, puede sostenerse que ha sido mínimo, si lo ha habido, el efecto en este tipo de ciudadanía. Quizá ello esté relacionado con el carácter prioritario que tiene esta dimensión de la ciudadanía en el lugar de destino. Se trata ciertamente de los problemas que enfrentan diariamente los miembros de la diáspora que se encuentran en calidad de indocumentados. La lucha por ejercer esta ciudadanía más bien tiene lugar en el país receptor.

Finalmente, para el PNUD (2004), la ciudadanía social tiene dos dimensiones: a) la satisfacción de las necesidades básicas y b) la integración social (por la vía del empleo, superación de la pobreza y desigualdad). Quizá sea ésta la dimensión que más se ha visto favorecida por las relaciones entre comunidades y por el envío de las remesas familiares. Éstas últimas especialmente han favorecido que muchos de los salvadoreños con familiares en Estados Unidos hayan mejorado sus condiciones de vida. Mediante las remesas, no son pocas las familias que alcanzan mayores niveles de satisfacción de las necesidades básicas. Pero también la aportación colectiva de comunidad a comunidad favorece este mejoramiento cuando, por ejemplo, se construye una clínica, una

escuela, una biblioteca, etc. con los fondos aportados por la comunidad en el exterior.

Los posibles efectos sobre la integración social tienen varios matices. Así, por ejemplo, ahora se sabe que están contribuyendo a la disminución de la pobreza e incluso de la desigualdad. Pero, a la vez, la tasa de desocupación abierta, la tasa de desempleo urbano, el desempleo juvenil, el peso del empleo informal sobre el formal se mantiene igual o peor. La recepción de remesas en el contexto de las migraciones de la globalización han contribuido a transformar las expectativas de vida de quienes se benefician de estas, hasta el punto de que en la actualidad cada vez menos personas están dispuestas a trabajar por una remuneración menor a lo que reciben del exterior. Por otra parte, la seguridad de contar con este ingreso permanente ha provocado también que algunos miembros de familias y comunidades se despreocupen de desempeñar un empleo formal o que prefieran invertir en actividades informales.

Intuitivamente se percibe la variabilidad de situaciones que pueden darse en esta dimensión de la ciudadanía social y, por tanto, imposibilita afirmar categóricamente la dirección del efecto de las relaciones entre comunidades sobre esta dimensión de la ciudadanía.

Dentro de este apartado, es importante señalar el proceso por el cual la población residente en el extranjero ha experimentado en relación con sus derechos ciudadanos. Indiscutiblemente, la experiencia organizativa les ha permitido reflexionar sobre los alcances y retos de su trabajo. Uno de los frutos de esta reflexión apunta hacia la búsqueda de fortalecer sus redes, en función de contar con una agenda política común. En concreto, estas organizaciones han promovido en los Estados Unidos dos foros transnacionales y han participado en otros espacios similares en El Salvador. Destaca entre ellos el que estuvo a cargo de la actual administración del presidente Antonio Saca.

De acuerdo a las conclusiones de estos eventos, lo que más sobresale en materia política es la demanda al Estado, en el sentido de que se les considere como un actor político transnacional capaz de participar en la consolidación del proceso de democratización del régimen político y en la construcción de un proyecto de nación incluyente e integrador. Expresamente le solicitan a las diferentes instancias del gobierno nacional, los espacios y mecanismos para poder ejercer sus derechos políticos, especialmente en lo relacionado a la participación en los procesos electorales del país, eligiendo y/o postulándose a cargos públicos, según la Constitución.

2.3 Efectos sobre la estructura política

Por estructura política se entiende aquí el entramado institucional que permite adoptar decisiones vinculantes para toda la comunidad política e implementarlas. Parte de estas instituciones sirven de intermediación entre los diversos intereses y las instituciones que posibilitan la adopción de decisiones. Es el caso de los llamados grupos de interés y de presión y los partidos políticos. Entre los primeros, como producto de las migraciones de la globalización, además de las ACO, han surgido diferentes organizaciones que velan por los derechos humanos de los emigrantes, especialmente de aquellos que son indocumentados. Para examinar los efectos de las migraciones sobre la estructura política, es importante detenerse a examinar el alcance de su influencia en la formulación de políticas públicas nacionales o locales.

Más adelante se tratará cómo la diáspora se vincula con los centros de decisión política en el país de origen y con los partidos políticos. Por el momento, lo que se explora es la vinculación entre comunidades para ejercer influencia política. Hay que reconocer que, pese a la importancia que los emigrantes salvadoreños tienen para la economía nacional, la comunidad salvadoreña en el exterior no tiene un peso específico para la política nacional, excepto para aquella que tiene que ver precisamente con su situación en el lugar de residencia. Tratándose de una comunidad mayoritariamente indocumentada, su prioridad en cualquier agenda política es la regularización de esa condición.

Otra es la situación que se presenta cuando se analiza la política en el ámbito municipal. La ayuda económica de carácter individual o familiar que envían los salvadoreños en el exterior también ha adquirido un carácter comunitario. Ya se han mencionado los proyectos que las comunidades en el exterior apoyan en sus lugares de origen. A través de los contactos entre miembros de las organizaciones de salvadoreños "allá" y sus comunidades "acá" se facilita presentar un "frente común" ante las autoridades municipales para influir en su agenda política. Sin embargo, esta influencia no ha logrado concretarse por varios motivos importantes. En primer lugar, porque estos contactos no son permanentes. En segundo lugar, requiere que las organizaciones comunitarias en El Salvador adquieran la capacidad para trasladar eficientemente sus demandas al gobierno local y, en tercer lugar, depende de la voluntad política de estos gobiernos para abrir espacios de participación ciudadana en la elaboración de sus planes y presupuestos.

a) En las organizaciones de nacionales en el exterior

Así como en el ámbito nacional han surgido nuevas formas de representación de intereses como las ONG y, por tanto, nuevos canales de intermediación los emigrantes han creado sus propias organizaciones para poder influir en la política tanto en el país receptor como de origen. Las que más sobresalen son aquellas organizaciones que trabajan por los derechos de los emigrantes en los estados receptores y las ACO. Es evidente que son estas últimas las que representan el mayor desafío para los partidos en el ejercicio de su función de intermediación. Las asociaciones y los partidos políticos pueden cooperar o competir por los espacios de representación en el país de origen.

Quizá lo más significativo de estas vinculaciones de las organizaciones de salvadoreños en el exterior con los centros de decisión política en el país de origen sea el carácter transnacional que adquieren. Estas organizaciones no están localizadas en un solo lugar. Pueden estar dispersas en diversas localidades y, gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación y a las redes sociales que ellas establecen, sus actividades trascienden las fronteras nacionales.

Las organizaciones de la población salvadoreña en el exterior y, particularmente las ACO, han permitido a sus miembros establecer vínculos con las instancias decisorias en el país al menos de tres formas:

- i. Directa, a través de los funcionarios del gobierno que les visitan en el país de destino;
- ii. Indirecta, a través de los partidos políticos nacionales que les han buscado para obtener su apoyo y;
- iii. Directa, a través de sus visitas a funcionarios del gobierno (nacional o municipal) en El Salvador.

Por el potencial que contienen estas relaciones solidarias y por las implicaciones dentro de la estructura política, a continuación se presenta brevemente los mecanismos y modalidades que se han venido institucionalizando para canalizar demandas y apoyos tanto a favor de diferentes comunidades en El Salvador como a favor de los intereses de las y lo salvadoreños en el exterior.

Cuadro N° 1

Número de organizaciones de salvadoreños en el mundo

País/Área geográfica	No. de organizaciones
Estados Unidos	295
Canadá	14
México	3
Centroamérica y el Caribe	10
Sudamérica	7
Europa	18
Australia	9
Israel	4
Total	360

Fuente: www.comunidades.gob.sv (Consultada el 13.05.05)

Para tales fines, se esboza el recorrido histórico de las organizaciones de nacionales en los Estados Unidos, a través de la identificación de tres fases, con lo cual, se podrá comprender los efectos que en la actualidad estas relaciones están tendiendo dentro de la estructura política. Por la cantidad de población salvadoreña que viven en los Estados Unidos, estas organizaciones se han desarrollado en mayor cuantía, tal y como se puede apreciar en el cuadro número 1 en este país. De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores¹³ se presume que 2.3 millones de salvadoreños se encuentran en este país y 1.3 millones de este total se han instalado en el estado de California. De ahí que la siguiente presentación sucinta de tales fases se centrara en dicho país.

La primera fase está asociada a la confrontación armada. Las organizaciones giraron en torno a la defensa de los derechos humanos, protección de los refugiados y asilados por el conflicto armado y el apoyo al FMLN como organización insurgente y la solidaridad con las demandas sociales, económicas y políticas de los sectores sociales enfrentados a los gobiernos nacionales de la época. En este tiempo, dichas organizaciones contaron con la colaboración de varias comunidades cristianas y con la solidaridad de varios sectores de la sociedad estadounidense. Al concluir el conflicto armado, estas organizaciones pasaron a un segundo plano o transitaron hacia los otros dos tipos de organizaciones.

La segunda fase se caracteriza por responder a las demandas de la población emigrante ilegal hacia los Estados Unidos. Por una parte trabajan para garantizar el respeto a los derechos humanos de los emigrantes mientras hacen la ruta hacia el país receptor y trabajan para garantizar albergue, apoyo y acompañamiento legal a los que ingresan ilegalmente. Este tipo de organizaciones continúa vigente en la actualidad.

Recuadro N° 1

Los emigrantes salvadoreños y sus aliados estadounidenses abogaron por los derechos de los emigrantes salvadoreños en los Estados Unidos. Lucharon para establecer un estado legal para los salvadoreños, logrando el TPS (Temporary Protective Status – Estatus de Protección Temporal), DED (Deferred Enforced Departure – Salida Forzada Diferida), y ABC (un tipo de asilo político). Hoy día, las organizaciones de los emigrantes salvadoreños en los Estados Unidos siguen luchando para obtener la residencia permanente.

La tercera fase está definida por el surgimiento de las ACO, que se dedican a organizar una serie de actividades de mejoramiento de la infraestructura y calidad de vida de los habitantes de sus lugares de origen. Estas organizaciones están conformadas mayoritariamente por salvadoreños de la diáspora y no tienen, por lo general, identificación partidaria. Las ACO se dedican a organizar eventos y actividades para recaudar fondos.

En síntesis, en la actualidad estas organizaciones han diversificado las modalidades de relación transnacional a través de las cuales impulsan una amplia gama de proyectos de índole humanitario, de inversión social, culturales y religiosas. Mediante estas relaciones se han tendido puentes entre los territorios de origen y los integrantes de estas asociaciones de oriundos en el extranjero. En el nivel que le corresponde, estos tipos de relaciones transnacionales están contribuyendo a transformar el paisaje social de algunos municipios, preferencialmente de la zona oriental del país.

Sin perder de vista la indiscutible connotación política que tienen las ACO, es conveniente recalcar que estas organizaciones también son una manifestación identitaria que contribuye a mantener presente los referentes simbólicos de los lugares de origen de los miembros de estas organizaciones en los procesos de adaptación e integración social y

cultural al país receptor. Sin embargo, sus alcances siguen siendo limitados por el tamaño de estas organizaciones, con lo cual, la mayoría de emigrantes, especialmente los más jóvenes y los más recientes de llegar al Estado adoptivo, podrían ir perdiendo con el tiempo estos vínculos y lealtades con su país de origen en la medida en que vayan resolviendo su estatus migratorio y vayan siendo absorbidos por la sociedad de dicho país. En este sentido, los aportes de Roger Waldinger, en su estudio comparativo, señala que los salvadoreños tienen menos contactos directos con instituciones públicas y privadas en su país; además, mostraron menos interés en participar en contiendas electorales y; a pesar de que señalaron identificarse como salvadoreños, son los que manifestaron mayor interés por quedarse a vivir permanentemente en su nuevo país.

La necesidad de mantener y cultivar los lazos simbólicos, afectivos y emocionales contruidos en la comunidad de origen es prácticamente una manifestación de la diáspora salvadoreña. La salvadoreñidad se convierte en el vaso comunicante que recrea a diferente escala los diferentes tipos de relaciones transnacionales que se mantienen con el país. Sin lugar a dudas, la construcción de esta identidad transnacional se ha visto favorecida por los avances de las tecnologías de la información, en tanto han contribuido a comprimir el tiempo y el espacio desde donde el ser humano accede a la realidad. Bajo estos términos, el territorio se manifiesta en tanto lugar, trascendiendo sus fronteras geográficas en la formación de símbolos y sentidos vitales para la construcción de la identidad cultural y nacional. Dicho de otra forma, estamos frente a un nuevo proceso cultural que se caracteriza por la transnacionalización de la identidad cultural y nacional.

Sin embargo, las lealtades en razón de los lazos culturales o familiares no garantiza —*per se*— la movilización de diferentes tipos de recursos y apoyos entre los de “allá” y los de “aquí”, ni mucho menos la transnacionalización de la identidad cultural y nacional. Simplemente, es el asidero sobre el cual se puede trabajar en tal sentido. Corresponde al Estado salvadoreño promover su mantenimiento y expansión en el tiempo. Ahora bien, para que ello esté en función del desarrollo humano, es decir, en función del bienestar del conjunto de la sociedad y no solo de una parte y, para romper con la visión cortoplacista girando en torno a las remesas familiares, es necesario que el sistema político reconozca que, en efecto, la población salvadoreña que vive en el exterior, es parte integrante del Estado y miembros activos de la nación.

El desafío, entonces, está a nivel estructural. Se esperaría que los diferentes niveles de gobierno adopten decisiones vinculantes para toda la comunidad política y, por otro lado, las implementen en función de un proyecto de nación incluyente y transnacional. Actualmente ni el gobierno central, ni las municipalidades están impulsando políticas públicas efectivas en esta dirección, con lo cual están perdiendo un capital social y cultural importante para construir unos vínculos sobre los cuales el Estado pueda ser viable, dinámico, institucionalmente fuerte y estructuralmente democrático.

Un aspecto que puede incidir en esta dirección es el hecho de que un grupo de los salvadoreños en el exterior ha avanzado en el proceso de construcción de su propia ciudadanía. En términos generales, algunos estudios señalan que esta población ha mejorado sus condiciones económicas en comparación a la situación que enfrentaban en El Salvador. Este giro les ha permitido, a quienes han logrado regularizar su estatus legal en el país receptor ganar espacios para el ejercicio de algunos derechos, especialmente en el área social, no así para la población indocumentada, cuyo porcentaje es alto y presumiblemente sigue creciendo. Para este grupo, cada vez más existe una enorme cantidad de restricciones que el Estado (federal o nacional) les impone para el ejercicio de tales derechos.

El grupo que va logrando regularizar su estatus migratorio en el país receptor aumenta sus oportunidades de bienestar económico y social. De acuerdo al estudio de Gammage, la comunidad salvadoreña residente en los Estados Unidos ha mejorado su calidad de vida y consecuentemente ha venido disminuyendo la tasa de pobreza general. Al lograr diferentes grados de estabilidad económica y social —que en El Salvador no hubiera sido posible conseguir— experimentan un cambio en sus propias condiciones de vida que los diferencia con respecto a las condiciones de exclusión que sigue afectando a su comunidad de origen.

Esta diferenciación entre los de “allá” con respecto a los de “aquí” se ha expresando progresivamente como una toma de conciencia y como un proceso de autovaloración ciudadana que ha permitido la manifestación de dos tipos de acciones para un pequeño grupo de connacionales en los Estados Unidos. La primera está vinculada a los lazos de solidaridad con sus respectivas comunidades de origen, lo que contribuye a construir las condiciones materiales para potenciar la integración social y reducir la exclusión social, condición necesaria para el ejercicio pleno de la ciudadanía. La segunda tiene que ver con una creciente toma

de conciencia de sus propios derechos políticos y civiles. A partir del estatus de ciudadano en el país receptor y de la experiencia de quienes ya gozan de dicho estatus, diferentes organizaciones de emigrantes salvadoreños en el exterior han venido construyendo su propia agenda política para trasladar sus demandas, tanto en el país receptor como en el país de origen. Lo que está pendiente es la capacidad de respuesta efectiva de las diferentes instituciones del Estado en cuestión para ingresar y procesar estas demandas.

Recuadro N° 2

Caracterización general de las Asociaciones de Comunidades de Origen

“Los comités asumen una variedad de formas de organización y sostienen un amplio rango de relaciones transnacionales que son esenciales para acometer y concluir los proyectos. Una asociación puede abarcar múltiples representaciones coordinadas a lo largo de varias ciudades estadounidenses, o simplemente involucrar a un grupo informal de coterráneos, quienes se reúnen periódicamente para cumplir una petición coyuntural del pueblo de origen. La cantidad de miembros puede fluctuar entre cinco y 25 personas. Las asociaciones más grandes y más institucionalizadas tratan de mantener una presencia constante en sus pueblos, ya sea por medio de un comité hermano o del reclutamiento de una persona de confianza para supervisar los proyectos. Las asociaciones pueden también entablar relaciones de larga duración con instituciones como la iglesia local o la Casa de la Cultura y canalizar los fondos a través de ellas” (Landolt, Autler y Baires, 2003:147).

La inmensa mayoría de las ACO trabajan por el bienestar de sus afiliados y miembros residentes en los Estados Unidos, por ejemplo, en cuestiones de salud, educación y vivienda. Por otra parte, las ACO facilitan el contacto entre los emigrantes y sus pueblos de origen. Entran en contacto con diferentes grupos de la comunidad en su lugar de origen y la municipalidad. También trabajan con asociaciones locales e iglesias. Entre los miembros de las ACO, hay quienes viajan constantemente entre ambas comunidades, manteniendo fuertes vínculos con los “notables” del pueblo quienes les transmiten sus necesidades. Entre las funciones de las ACO se pueden mencionar: a) la promoción del intercambio social entre sus miembros; b) ejercer influencia política; c) perseguir metas de desarrollo en sus comunidades de origen. En cuanto a la estructura de las ACO puede decirse que tienen poca membresía, sus contactos son a través de párrocos o notables de la comunidad o pueblo de origen, las relaciones entre las ACO y su contraparte son, bien jerárquicas, bien de cooperación. Las decisiones de las ACO dependen de las preferencias de sus miembros y de los recursos financieros disponibles. Generalmente comienzan con actividades caritativas, y según los resultados y lección es aprendidas pueden reorientar sus actividades. La base económica de las ACO es relativamente pequeña. La mayoría colecta menos de 10 mil dólares anuales. Por supuesto, algunas sobrepasan esa cantidad (Orozco, 2000).

b) En el gobierno nacional con respecto a su rol con la población salvadoreña en el extranjero

Por la importancia económica que tienen las remesas para el país y por el potencial que contienen las relaciones solidarias entre las organizaciones de oriundos en el exterior con sus respectivos pueblos de origen, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha apoyado a la comunidad salvadoreña en diversas gestiones asociadas a garantizar el estatus legal de un buen porcentaje de la población emigrante en los Estados Unidos. En este aspecto, el gobierno ha proporcionado un decisivo apoyo en la renovación del permiso temporal de trabajo concedido por el gobierno de los Estados Unidos después de los terremotos que sufrió El Salvador en 2001.

Recuadro N° 3

Lo que los gobiernos hacen con los emigrados

1. Se han centrado en una política dirigida a que los inmigrantes mantengan y profundicen su identificación con el país de origen.
2. Creación de oficinas especiales para ocuparse de la comunidad nacional en el extranjero.
3. Coordinación de proyectos entre las comunidades de emigrantes y agencias gubernamentales.
4. Visita a las comunidades y sus líderes.
5. Proporcionar información permanente a la comunidad.
6. Programas de ayuda, con énfasis en la protección de los emigrados con respecto a los abusos a los que se ven sometidos en los países de tránsito y destino final.

Fuente: (De la Garza y Cortina, 2005)

De acuerdo a la información proporcionada por este ministerio en su portal de Internet, se ha trabajado en la protección de los derechos humanos de los indocumentados y en la salvaguarda de los emigrantes cuando transitan ilegalmente por Guatemala y México. Además, se han instalado más oficinas consulares para ayudarles a estos emigrantes con diversos tramites legales.

En relación con los derechos humanos de los indocumentados, el Estado salvadoreño suscribió (el 13 de septiembre de 2002) y ratificó (el 14 de marzo de 2004) la Convención Internacional sobre la Protección

de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. En el marco de esta Convención, el gobierno de Antonio Saca creó el nuevo Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior con ocho ejes de acción: Derechos humanos y asistencia legal; Estabilidad migratoria y reunificación familiar; Remesas y desarrollo local; Asistencia social y humanitaria; Integración económica; Servicios consulares; Vinculación con las comunidades en el exterior y participación política e identidad nacional.

Asimismo, el gobierno firmó con México y Guatemala el Arreglo Migratorio para garantizar el retorno digno, ordenado y seguro de emigrantes salvadoreños provenientes de México por la vía terrestre y un Memorando de Entendimiento para la protección de las Mujeres sobre el combate a la trata de personas y tráfico ilícito de emigrantes con Guatemala y México. Además, ha dado a conocer el Programa de Regularización migratoria para salvadoreños que viven en Guatemala desde el año 2004 y el Programa de Regularización migratoria temporal en México para salvadoreños residentes en México desde el año 2002.

En cuanto a los servicios consulares se ha dado apertura a cinco nuevos Consulados en las ciudades de Duluth (Georgia); Elizabeth (New Jersey); Nogales (Arizona); Santa Ana (California) y Choluteca (Honduras). Desde el 1° de junio al 31 de mayo de 2005, se montaron 87 Consulados Móviles para atender a la comunidad salvadoreña que están alejadas de las sedes oficiales.

Por otra parte, el gobierno ha implementado dos programas de atención a los conciudadanos, especialmente en los Estados Unidos. El primero de ellos, denominado PAÍS, el cual, es un programa de atención a los inmigrantes deportados de aquel país. El segundo, denominado Unidos por la Solidaridad, el cual ofrece fondos a las ACO para que, con el respectivo gobierno municipal, concursen para desarrollar proyectos de infraestructura.

En conclusión, el gobierno ha impulsado el acercamiento con los emigrados, tomando en cuenta los siguientes factores (De la Garza y Cortina, 2005):

- i. El aumento del conocimiento entre los funcionarios sobre el modo cómo los inemigrantes podrían beneficiar al país de origen, en lo político y en lo económico;

- ii. Las actividades transnacionales de los inemigrantes han aumentado;
- iii. El interés de los gobiernos por aprovechar los recursos (remesas) de los emigrantes y;
- iv. El interés de los gobiernos para movilizar a los emigrados en grupos de presión que respalden políticas que les beneficien. Es evidente que, de acuerdo a estas relaciones, las organizaciones de salvadoreños en el exterior representan el mayor desafío para los partidos en el ejercicio de su función de intermediación. Estas organizaciones y los partidos políticos pueden cooperar o competir por los espacios de representación en el país de origen.

c) En el gobierno nacional, con respecto a su rol con la población extranjera transmigrante y residente en El Salvador

En materia de los compromisos que el Estado Salvadoreño ha adquirido para velar por los derechos humanos de emigrantes que utilizan el territorio como puente para llegar al país de destino se ha avanzado muy poco. En el país no se cuenta con un albergue adecuado para emigrantes indocumentados capturados en su territorio. La Dirección General de Migración se auxilia de la División de Fronteras de la Policía Nacional Civil, la cual se encarga de garantizar la custodia de los emigrantes capturados. Por el momento, no existe presupuesto para atender a los extranjeros indocumentados capturados, ni para solventar los costos de traslado a sus países de origen. De acuerdo a estadísticas de la Dirección General de Migración, durante el período que abarca del 1° de enero al 30 de septiembre de 2005, se reportaron 1591 detenciones de emigrantes indocumentados.

Asimismo, en los últimos cuatro años, la política migratoria ha enfatizado las estrategias de control bajo la perspectiva de la seguridad, proporcionando recursos para garantizar la vigilancia de los puntos ciegos en las fronteras salvadoreñas. Por otra parte, en los últimos años ha establecido mayores controles migratorios en establecimientos laborales para impedir que los extranjeros indocumentados se vean absorbidos por el mercado laboral, especialmente en el área agrícola.

Un aspecto que llama la atención es el hecho de que El Salvador se está convirtiendo en país de destino para hondureños y nicaragüenses. En esta materia, el Estado salvadoreño cuenta con un memorando de entendimiento con Nicaragua para implementar el mecanismo migra-

torio de protección temporal para nicaragüenses y salvadoreños que se encuentran en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino.

Recuadro N° 4

Cambio en las relaciones entre el gobierno y la diáspora salvadoreña en Estados Unidos

“En los últimos años, la posición del gobierno salvadoreño con relación a la comunidad expatriada cambió en forma radical. A través de sus consulados, embajadas y otras instituciones, el gobierno ahora está llegando activamente hasta quienes hace poco eran considerados como enemigos. En 1994, el gobierno de Calderón Sol lanzó un programa consular que incluye varias iniciativas, como los servicios legales para los salvadoreños indocumentados, las celebraciones públicas de festividades religiosas y nacionales, los encuentros de negocios con empresarios salvadoreños prominentes, las visitas de representantes del gobierno y una campaña para informar a los salvadoreños sobre sus derechos como ciudadanos de El Salvador. Según proclamó el cónsul de Los Ángeles: “nuestro papel como servidores civiles es no permitir, bajo ninguna circunstancia, la pérdida del cordón umbilical entre los salvadoreños y su país de origen” (Landolt, Autler y Baires, 2003:151).

Sin embargo, la Ley de Migración se encuentra obsoleta (data de 1958) y las últimas reformas se incorporaron en 1993. Los vacíos que presenta están asociados a la falta de procedimientos a llevar a cabo en el caso de extranjeros que ingresan al país sin documentos. En lo relativo a la deportación, no se establece cómo ha de practicarse. Algo similar ocurre con la detención administrativa de emigrantes indocumentados.

d) En los gobiernos municipales, con respecto a su rol con su población en el extranjero

Al margen de los montos financieros de los proyectos en los que las organizaciones de oriundos invierten sus fondos, lo cierto es que generan un impacto positivo en el municipio beneficiado y esto, a su vez, le otorga un reconocimiento y un poder a estas organizaciones que, como tal, ya no pasa desapercibido por los gobiernos municipales.

Al parecer estas acciones solidarias de las organizaciones de salvadoreños en el exterior están contribuyendo indirectamente a legitimar la gestión de los gobiernos municipales, lo que, a su vez, contribuye a potenciar las funciones de los partidos políticos en cuanto a la canalización de demandas sociales en los municipios. Estas organizaciones de

salvadoreños en el exterior se han convertido en una importante fuente de recursos financieros para que los partidos políticos, especialmente para los partidos oficiales en los gobiernos municipales puedan en parte implementar su programa de gobierno.

Por su parte, las ACO no han logrado establecer un rol decisivo en las relaciones con los gobiernos municipales y los partidos políticos. Esto se explica —en parte— por el número de socios que integran estas organizaciones (que, de acuerdo a Landolt (2003:147) oscila entre las 5 y 25 personas), por el número y monto de proyectos que ejecutan en el tiempo y por la cantidad y la calidad de los lazos que mantienen con diferentes actores y personalidades de las comunidades de origen (Orozco, 2000).

Recuadro N° 5

La cooperación entre el gobierno central, y las organizaciones de salvadoreños en el exterior en alianza con los gobiernos municipales

La Viceministra de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, Margarita de Escobar, suscribió un convenio denominado “Programa Unidos por la Solidaridad” junto con la Vicepresidenta de la República, Ana Vilma de Escobar, el Presidente del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y representantes de comunidades de salvadoreños en el exterior entre otros.

El monto de la firma del convenio asciende a un total de \$3,128,922.00, de los cuales el FISDL aporta \$1,203,652.00 y los grupos de salvadoreños en el exterior, en alianza con los gobiernos municipales, estarían aportando \$1,925,269.00.

La firma del convenio se da en el marco del desarrollo del primer Foro Presidencial con Salvadoreños en el Exterior, desarrollado en esta capital en el mes de noviembre de 2004.

Fuente: <http://www.rree.gob.sv/sitio/sitio.nsf/0/b0185ae199430fa306256f58000335ee?OpenDocument>

De igual manera, las organizaciones locales tales como las Asociaciones de Desarrollo Social Comunitaria (ADESCO) no han logrado establecer alianzas permanentes con las organizaciones de los salvadoreños en el exterior. Tampoco han logrado articular redes más amplias entre las diferentes organizaciones que operan en los territorios locales. Esta situación es un factor que condiciona que estas organizaciones en el exterior pueden representar intereses locales.

La inexistencia de una red efectiva de estas organizaciones de salvadoreños en el extranjero les limita su rol de actores políticos y esto, a su vez, les impide influir en los procesos de toma de decisiones vinculantes y su respectiva implementación en función de los intereses nacionales, locales y de la comunidad de emigrantes. En este contexto, son los partidos políticos y el partido oficial los que se están beneficiando más con estas alianzas.

2.4 Efectos sobre las políticas públicas

Una primera aproximación se tiene al considerar las tradicionales funciones del Estado. Ya se hizo referencia a la forma usual de enfocar las relaciones entre la globalización y el Estado nacional. La argumentación más común tiene que ver con la pérdida de soberanía que experimentan los estados nacionales en la medida en que ellos van sometidos a regímenes internacionales o supranacionales. Normalmente, esta es la línea de discusión para el caso de los países desarrollados. Pero surgen nuevas líneas de investigación y reflexión al analizar la globalización desde las migraciones. Por lo que se decía en el apartado anterior, los estados nacionales ahora se ven enfrentados al incremento de los flujos de población que cruzan sus fronteras, de manera documentada o no, de forma permanente o temporal, en términos individuales, familiares o masivos. Por supuesto que los estados nacionales que se ven afectados por estos flujos son los de llegada, los de origen y, cuando estos dos no tienen frontera común, los de tránsito.

Al indagar por los efectos de las migraciones en el desempeño de las funciones de los estados nacionales debe tomarse en cuenta qué clase de estado es el que se examina. El cuadro número 2 es una propuesta de lectura de los efectos tomando en cuenta las tres clases de estados nacionales en cuestión. Evidentemente, lo que se muestra en este cuadro tiene, más bien, un carácter ilustrativo.

Cuadro N° 2

Efectos de las migraciones sobre las funciones tradicionales de los Estados nacionales

Clase de Estado nacional	Funciones básicas tradicionales		
	Defensa	Seguridad	Prestación de servicios
De origen	Tensiones fronterizas con los estados vecinos; incremento en el presupuesto de defensa, etc.	Disminuye su capacidad de garantizar los derechos y libertades de sus ciudadanos en el lugar donde habitan los que han emigrado ante cualquier amenaza ilegítima o violación; mayor demanda para la protección de los derechos de sus ciudadanos en el extranjero; incremento de la administración pública que trata con sus ciudadanos en el extranjero; incremento presupuestario, etc.	Por la vía de las remesas sus ciudadanos mejoran sus condiciones de vida y acceso a servicios públicos; desarrollo de programas y proyectos sociales conjuntos entre agencias estatales y asociaciones de oriundos de pueblos; incremento en el acceso a nueva tecnología; oferta de vivienda para los familiares de los emigrantes, etc.
De tránsito	Necesidad de incrementar la vigilancia en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas; Adopción de una doble moral en el trato de los indocumentados en su territorio; Realización de esfuerzos conjuntos de vigilancia e intercambio de información entre estados.	Aumento de puestos de vigilancia, de detención de indocumentados; abuso de funcionarios públicos en el trato a los emigrantes; incremento presupuestario; mayor atención a deportados; combate al contrabando y tráfico de personas, etc.	Se incrementa la demanda en la prestación de servicios de salud para los emigrantes en tránsito; colaboración entre agencias estatales y organizaciones no gubernamentales para atender a los indocumentados, etc.
De llegada	Incremento de la vigilancia fronteriza; incremento en el presupuesto de defensa; políticas antiinmigrantes; tolerancia a grupos xenófobos, etc.	Mayor combate a la delincuencia de indocumentados y al contrabando y tráfico de personas	Mayores demandas para acceder a la prestación de servicios, especialmente educación, vivienda y seguridad social; incremento presupuestario; protestas xenofóbicas a la vez que surgimiento de legislación antiinmigrante, etc.

Fuente: Álvaro Artiga-González

Por otra parte, si las migraciones de las décadas de 1970 y 1980 estaban asociadas con el conflicto militar, las demandas hacia el Estado tenían que ver con la protección y seguridad de las víctimas. En cambio, las migraciones de la década de 1990, que propiamente podrían denominarse las migraciones de la globalización, plantean demandas de nuevo tipo tal y como se expuso.

Pero las nuevas demandas hacia el Estado no sólo surgen por los emigrados, tanto los que son deportados como de los que se quedan, en el país receptor, sino también por los emigrantes que cruzan las fron-

teras nacionales en su ruta hacia un tercer país, con mayor frecuencia hacia los Estados Unidos. En ese sentido, El Salvador no sólo expulsa población hacia Norteamérica, sino que ve pasar por su territorio un flujo de transemigrantes procedentes de Suramérica, el Caribe y algunos países asiáticos, y se está convirtiendo en país receptor para emigrantes que proceden de Nicaragua y Honduras. El tratamiento de este fenómeno plantea nuevas demandas al Estado salvadoreño. Demandas que van desde un mayor control de sus fronteras, pasando por el tratamiento legal que tendrá que otorgarles a los que deciden instalarse en el país, hasta la atención sanitaria y alimentaria de los que han de ser deportados desde El Salvador.

Que los gobiernos de los estados de origen se interesen por la suerte de los emigrados es algo que tiene que ver con los siguientes intereses:

- a) Constituyen una importante fuente de apoyo financiero para sus actividades partidistas electorales;
- b) Son posibles agentes políticos que pueden influir en la conducta electoral de sus familiares y allegados en contiendas políticas locales y nacionales y;
- c) Son potenciales abogados de los intereses y causas gubernamentales ante el gobierno de los países receptores, especialmente el estado-unidense (Guarnizo, 2000:121).

3. Migraciones y partidos políticos

Los partidos políticos son fundamentales para la democracia, a tal grado que es posible decir que sin partidos políticos no hay democracia. Por otro lado, a los partidos se les encuentra en los tres ámbitos de la política: el proceso, la estructura y las políticas públicas. Realizan funciones de intermediación, influyen en las decisiones vinculantes y sus militantes colaboran o bloquean la implementación de las políticas, además del control que pueden ejercer al evaluarlas. Por esta razón, se ha querido abordar con más amplitud los efectos que las migraciones de la globalización estarían provocando sobre los partidos.

Este tratamiento específico no debe llevar a sobreestimar la importancia del fenómeno. En parte, se pretende insistir en que las migraciones masivas de los salvadoreños tienen otros efectos que no son económicos y que, sin embargo, pueden afectar el desempeño económico del país. Si ya se reconoce que la emigración ha favorecido el fenómeno de

las remesas y su impacto económico, a la vez que se plantea que tales emigraciones tienen una causa económica; aquí se quiere mostrar que la emigración afecta también a las instituciones u organizaciones políticas (en concreto, a los partidos).

La crisis de representación en la que se ven inmersos los partidos políticos en las más diversas latitudes del planeta no es ajena a los partidos salvadoreños. A pesar de la poca confianza y credibilidad que los ciudadanos manifiestan hacia ellos, no se han vuelto irrelevantes. Siguen siendo organizaciones que median entre la sociedad y el estado. Ahora bien, el liderazgo de los partidos no ignora el nuevo contexto —el de la globalización— en el que se desenvuelven. No sólo porque al ejercer funciones de gobierno palpan de manera inmediata los alcances y límites que pueden tener sus decisiones frente a la presión de agentes externos gobiernos y agencias multilaterales y los compromisos adquiridos por la suscripción de convenios y tratados internacionales. Las cúpulas partidarias reconocen en las comunidades de nacionales oportunidades para desarrollar sus actividades, tanto si son partidos en el gobierno, o si están en la oposición.

En su afán por obtener apoyo de los emigrantes salvadoreños, los partidos han establecido vínculos con aquellos, tanto en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos, como en el país. Su vinculación es más bien instrumental antes que de legítima representación de los intereses de la comunidad de salvadoreños en el exterior. Muestra de ello es su poco compromiso para favorecer la participación política directa de aquellos en instancias de representación política en El Salvador. Ni siquiera han ejercido la suficiente presión para favorecer el voto de los salvadoreños en el extranjero, aunque a nivel discursivo parecieran mostrarse interesados, tal y como se mostrará más adelante.

3.1 Los partidos políticos y las relaciones con la diáspora salvadoreña

Al pensar en la diáspora y en sus relaciones con los partidos políticos en El Salvador, es importante colocar el asunto sobre el que se habla en su correcta dimensión. Así, por ejemplo, no debe imaginarse a “toda” la diáspora participando en las organizaciones de la población salvadoreña en el exterior, o estableciendo vínculos con los partidos. Si se aplican las observaciones que al respecto hacen Canales y Zolniski (2001) para las ACO de mexicanos en Estados Unidos, resultaría que las personas que participan en estas organizaciones representarían tam-

bién una proporción pequeña del total de salvadoreños en el exterior. No obstante, la cantidad de organizaciones de salvadoreños en Estados Unidos es considerable y es, justamente, el deseo de tener algún nivel de influencia política en sus lugares de origen lo que los lleva a entablar relaciones con los partidos.

Pese al carácter predominantemente instrumental de la relación diáspora-partidos, la primera ha sido afectada por la polarización del sistema de partidos salvadoreño. La magnitud de la diáspora afectada por la polarización política entre ARENA y el FMLN es todavía una incógnita y requiere mayor investigación. Lo que se sospecha es que la diáspora no es inmune al enfrentamiento ideológico de estos partidos. Sin embargo, en no pocos casos, los líderes de las organizaciones de la población salvadoreña en Estados Unidos privilegian, o bien el deseo de beneficiar a sus comunidades de origen, valiéndose de los partidos, o el interés personal de tener algún nivel de incidencia en los asuntos de su localidad de origen.

La relación de la diáspora salvadoreña con los partidos puede alcanzar algún nivel de formalización, cuando dichos partidos controlan el gobierno, especialmente municipal, y se busca posibilitar la inversión conjunta en proyectos de desarrollo local. Ello depende de la afiliación partidaria del gobierno municipal y las opciones políticas de los miembros de las ACO.

3.2 El FMLN y sus relaciones con las comunidades y organizaciones de nacionales en el extranjero

En el caso del FMLN, su relación con diversas organizaciones de salvadoreños en el exterior data de la época de la confrontación armada. En ese entonces, el FMLN, como fuerza insurgente, contó con una estructura de trabajo a través de la cual se relacionó con diferentes organizaciones salvadoreñas en el exterior que, con el apoyo de la solidaridad internacional, promovieron una serie de actividades a favor de los derechos humanos dentro y fuera del país. Este trabajo se desarrolló más en los Estados Unidos, por ser el principal país receptor a partir de la década de los ochenta.

Después de la firma de los acuerdos de paz en 1992, un buen número de estas organizaciones se extinguieron y el resto —en términos de estructura organizacional— se desvinculó del FMLN. Entre las organizaciones más conocidas se encuentran CARECEN Internacional y

RESCATE. Ambas organizaciones siguen trabajando en la actualidad diferentes temáticas en torno a los derechos humanos de los emigrantes. Aunque se identifican con el pensamiento de izquierda, no se consideran parte orgánica del FMLN.

La vitalidad que están teniendo las ACO a escala local, la problemática migratoria en los nuevos países de residencia y trabajo, y la creciente demanda de incidir en la política nacional y municipal, ha llevado al FMLN a buscar nuevas estrategias y mecanismos de comunicación con estas organizaciones en la diáspora. De acuerdo a información proporcionada por este instituto político, esta iniciativa se ha considerado prioritaria desde el año 2000.

Por otra parte, el FMLN se ha dedicado a organizar comités de apoyo a su agenda política, especialmente en Estados Unidos, Canadá y Australia. Su objetivo es velar y promover los derechos humanos de los emigrantes de los salvadoreños. Esta labor la desarrollan de forma coordinada y con apoyo de diferentes organizaciones solidarias en los países receptores, haciendo cabildeo con los actores políticos en estos países y en El Salvador, formulando iniciativas y proyectos de ley desde la Asamblea legislativa que buscan que el Estado asuma su responsabilidad frente a los derechos e intereses de los emigrantes en los diferentes países receptores.

Cuadro N° 3

Comités del FMLN en el exterior

Estados Unidos	Canadá	Australia
<ul style="list-style-type: none"> • Los Ángeles • Washington, D.C. • Maryland • Boston • San Francisco • Ciudad de Nueva York • Estado de Nueva York 	<ul style="list-style-type: none"> • Toronto • Edmonton • Ottawa • Québec • Vancouver • Victoria • Montreal 	<ul style="list-style-type: none"> • Sidney • Brisbane • Camberra • Melbourne

Fuente: Diputada Blanca Flor Bonilla, del FMLN.

Para el FMLN, es crucial que los salvadoreños que viven en el exterior adquieran y preserven la memoria histórica de su país. En este contexto, el partido de izquierda se ha mostrado a favor del voto en el

exterior. Junto a sus comités en el exterior, sigue trabajando desde esta perspectiva. El FMLN posee una entidad que se encarga de este sector, la cual organiza comitivas que viajan a estos países, prioritariamente a los Estados Unidos, en el marco de su política con la población salvadoreña en el exterior y en concordancia con su agenda política.

Asimismo, diferentes gobiernos municipales del FMLN han establecido relaciones con las diferentes organizaciones que apoyan y financian obras de infraestructura básica en sus municipios de origen. A través de estas relaciones, se han estrechado los lazos de solidaridad y se ha logrado establecer intercambios entre representantes de los gobiernos municipales y representantes de las organizaciones en el exterior. Un caso ejemplar es el del municipio de Santa Elena, en el departamento de Usulután, donde, gracias al apoyo de las organizaciones de oriundos de este municipio en los Estados Unidos, se ha logrado desarrollar varios proyectos. Según CARECEN El Salvador, estas organizaciones han contribuido a financiar la campaña electoral del FMLN.

A nivel general, el partido de izquierda tiene como prioridad participar en todas aquellas actividades de estas organizaciones en el exterior. Varias de estas actividades son culturales, cívicas y religiosas. El FMLN ha participado en los dos congresos internacionales de salvadoreños en el exterior. El primero de ellos, fue celebrado en la Universidad de Los Ángeles en el 2003 y el segundo, tuvo lugar en la Universidad George Washington, un año después.

El FMLN asegura que actualmente cuenta con más de 400 afiliados a nivel mundial y con el apoyo de un buen sector de simpatizantes. El FMLN ha puesto en marcha la iniciativa "Donemos un dólar" para financiar varios proyectos humanitarios, así como para financiar las campañas electorales.

Por su parte, algunos líderes de estas organizaciones han participado en contiendas electorales municipales como concejales. Sin embargo, más allá de tomar en cuenta a algunos de estos líderes, estas organizaciones no participan ni son consultadas en torno a los procesos de planificación estratégica local, en concreto, en lo que respecta a los planes de desarrollo local y de ordenamiento territorial¹⁴.

3.3 ARENA y sus relaciones con las comunidades y organizaciones de nacionales en Estados Unidos

En el caso de ARENA, su relación con los salvadoreños en el extranjero y fundamentalmente en los Estados Unidos, viene del reconocimiento de su aporte económico y social. El partido reconoció a esta fuerza social como un sector clave para el desarrollo del país y lo incorporó a su organización modificando sus estatutos. A partir de allí, el partido oficial le ha dado lugar a los emigrantes, convirtiéndolos en su octavo sector, llamado "de los Hermanos en el exterior". Actualmente este partido cuenta con más de 6,000 afiliados en los Estados Unidos.

Desde este año, ARENA ha trabajado sistemáticamente con este sector. Uno de los principales escollos que aún no ha logrado superar tiene que ver con la estructuración del mismo. Los otros siete sectores tienen su representación en la dirección del partido. Sin embargo, cuando se aborda la mencionado sector, resulta que sólo en los Estados Unidos existen siete concentraciones en igual número de estados. Sólo en California, se encuentran siete grupos importantes. La forma en que se ha logrado zanjar esta situación ha sido nombrando coordinadores para cada concentración demográfica, lo que, de acuerdo a César Funes, miembro del COENA, no ha sido fácil en términos de efectividad.

El partido oficial ha implementado una serie de medidas y a favor de los intereses de los salvadoreños en el exterior, tal como se expuso anteriormente. En relación con el voto en el extranjero, ARENA afirma estar convencido de la necesidad de implementarlo, siempre y cuando se realicen todos los estudios técnicos y jurídicos pertinentes.

Cuadro N° 4

Direcciones de ARENA en los Estados Unidos
• Los Ángeles
• Washington, D.C.
• Dallas
• Houston
• Miami
• Las Vegas
• Maryland
• Boston
• San Francisco
• Nueva York

Fuente: César Funes, miembro del COENA.

Por su parte, las direcciones de ARENA en el exterior apoyan al partido con financiamiento, incentivando a las diferentes organizaciones de salvadoreños a trabajar por sus comunidades de origen. Un caso emblemático es Intipucá, un municipio de La Unión. Gracias a la solidaridad de los oriundos de este municipio, se ha logrado mejorar su infraestructura básica.

3.4 Las elecciones presidenciales 2004-2009 y las organizaciones de la diáspora

En la reciente contienda electoral presidencial, los partidos políticos, en especial, ARENA, FMLN y la coalición CDU-PDC, lograron contar con significativos apoyos de las organizaciones de salvadoreños en los Estados Unidos. Llama la atención el carácter instrumental de estos apoyos. Para el caso del CDU-PDC se publicitó una alianza con el Comité de Acción Cívica El Salvador-Estados Unidos (USSAC, por sus siglas en inglés) comprometiéndose, en caso de ganar las elecciones, a nombrar un Comisionado Presidencial con rango de ministro, para que atienda los asuntos de la comunidad salvadoreña en el exterior, así como promover el voto de los salvadoreños en el exterior; apoyar la iniciativa generada por USSAC de proponer candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano respaldar la incorporación de candidatos a concejos municipales en las planillas de los partidos de la coalición.

USSAC se comprometió a proporcionar apoyo financiero e influenciar a las familias de los miembros de esta organización en El Salvador para que le dieran el voto a la coalición. El interés de mostrar esta alianza se centra en la forma en que esta organización trató de canalizar las demandas de los salvadoreños en el exterior, en relación con sus derechos políticos. Asimismo, los términos del acuerdo demuestran que los salvadoreños en el exterior están actuando como actores políticos canalizando sus propias demandas a cambio de ofrecer los apoyos que están a su alcance. En tal sentido, este caso es ejemplar.

Por su parte, ARENA utilizó todos sus recursos para plantearle a las diferentes organizaciones de salvadoreños la conveniencia de recibir su apoyo, a fin de garantizarles su estabilidad migratoria en el marco de la política de aquel país en dicha materia. El argumento de peso se planteó en los siguientes términos: "el FMLN no es un partido de confianza para la actual administración del gobierno del presidente Bush y, de

ganar la presidencia, se entraría en una fase de desgaste, con lo cual, se pondrían en juego los intereses de los emigrantes salvadoreños".¹⁵

Además de lograr apoyos financieros para la campaña electoral de Antonio Saca, se logró que estas organizaciones influyeran sobre el voto de los familiares en El Salvador. De acuerdo a la dirección departamental del sector "Hermanos en el exterior" la estrategia le proporcionó excelentes resultados al partido en el sentido de que, en efecto, se logró influir, en el voto de los familiares y amigos de los simpatizantes del partido en El Salvador.

El FMLN, además de recibir apoyo financiero para su campaña, trabajó con sus comités, tratando de contrarrestar la estrategia electoral de ARENA. A través de diferentes comunicados de prensa escrita y de anuncios televisivos en El Salvador, varias organizaciones de salvadoreños trataron de desmentir el argumento de la inestabilidad migratoria para los salvadoreños si llegara a ganar el FMLN. El propósito de estas iniciativas, al igual que las de ARENA, era influir sobre el voto de familiares y amigos en El Salvador.

La polarización política e ideológica también se manifestó en algunas de las organizaciones de los salvadoreños en el extranjero. Dicha polarización constituye un obstáculo para que estas organizaciones puedan conformar una red más amplia de trabajo en relación con sus intereses y demandas políticas.

El carácter instrumental de las relaciones entre los partidos políticos y las diferentes organizaciones salvadoreñas en el exterior ha demostrado un desbalance entre los apoyos que estas organizaciones han dado a los partidos políticos y los que han recibido a cambio. Los partidos políticos han sabido aprovecharse del potencial de estas organizaciones mientras que estas no han logrado impulsar dentro de los partidos políticos sus propias demandas e intereses. Esta situación es un indicativo de la capacidad y poder efectivo que estas organizaciones tienen a la hora de negociar con los partidos políticos sus propias demandas, como lo es su derecho político al sufragio.

3.5 ¿Qué consecuencias tienen para la vida interna de los partidos estas relaciones?

Al hablar de la vida interna de los partidos, se quiere hacer referencia a lo que otros han llamado *el ámbito o cara interna* (Alcántara y Frei-

denberg, 2001).¹⁶ En este ámbito, todavía puede hacerse una distinción adicional: la del partido como organización burocrática y la del mismo como organización de miembros voluntarios. Al estudiar estas dos dimensiones, podría enfocarse la estructura formal interna, la dirigencia y/o coalición dominante, los procesos internos especialmente los de selección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, el financiamiento del partido y de la actividad electoral, la composición social de las bases del partido, es decir, la militancia y la participación de los militantes en la toma de decisiones, tanto programáticas, de gobierno y de conducción del partido.

Cuadro N° 5
Efectos de la vinculación con organizaciones de salvadoreños en el exterior para ARENA Y FMLN

Ámbito o cara interna del partido	Dimensión o variable	Consecuencias
	Estructura formal interna	ARENA ha modificado sus estatus para integrar al sector de los emigrantes salvadoreños en el exterior. Cuenta con varias direcciones en diferentes ciudades de los Estados Unidos y con un responsable en el país para trabajar con este sector. A través de las alianzas que los gobiernos municipales han establecido con las organizaciones de la diáspora, han logrado captar recursos financieros para la ejecución de obras de infraestructura municipal. A través del FISDL, ha logrado canalizar fondos para obras de infraestructura municipal provenientes de algunas organizaciones de la diáspora.

Ámbito o cara interna del partido	Dimensión o variable	Consecuencias
El partido como organización burocrática		El FMLN ha incorporado a la comunidad de la diáspora. Cuenta con una entidad responsable que trabaja con los comités organizados en los Estados Unidos, Canadá y Australia. En 1998, simbólicamente, el partido le concedió cinco de los 1034 votos a inmigrantes, uno por cada una de las cinco ciudades con mayores asentamientos de salvadoreños en Estados Unidos. A través de las alianzas que los gobiernos municipales han establecido con las organizaciones de la diáspora, han logrado captar recursos financieros para la ejecución de obras de infraestructura municipal
	Dirigencia y/o coalición dominante	Los vínculos con la comunidad de salvadoreños en el extranjero han sido escasamente utilizados para influir en la vida interna de ambos partidos. En tal sentido, las organizaciones de la diáspora, como actor político, no cuentan con el suficiente poder para lograr este cometido. Por el contrario, la polarización entre ambos partidos se ha reproducido entre los miembros de las comunidades de la diáspora.
El partido como organización burocrática	Procesos de selección de dirigencias y candidatos de elección popular	En ambos partidos, algunos líderes de la diáspora se han postulado como concejales en las elecciones municipales. En el caso de ARENA, el líder Hugo Salinas, miembro de una organización de la diáspora en Washington, D. C., intentó postularse como precandidato a alcalde del municipio de Intipucá. A pesar de haber sido evaluado de manera excelente, no fue elegido como pre-candidato. Este hecho demuestra, por una parte, la débil articulación de las redes de la diáspora que trabajan a favor de Intipucá en los Estados Unidos para presionar al COENA a favor de esta postulación y, por la otra, el poco poder efectivo que estas organizaciones tienen para influenciar la vida interna del partido.

Ámbito o cara interna del partido	Dimensión o variable	Consecuencias
	Financiamiento del partido y de la actividad electoral	Ambos partidos cuentan con redes para canalizar recursos económicos para financiar al partido, especialmente en la reciente campaña electoral presidencial. Ambos partidos también han recibido apoyo para financiar campañas electorales municipales.
El partido como organización de miembros voluntarios	La militancia del partido	ARENA asegura contar con más de 6,000 afiliados en los Estados Unidos. Mantener activas estas bases y coordinar con ellas permanentemente constituye un fuerte trabajo para el partido. Sin embargo, en tiempos electorales su apoyo es importante. El FMLN asegura contar con más de 400 afiliados con los que mantienen relaciones de cooperación permanente y no sólo en tiempos de campaña. No obstante, para estos eventos hay más trabajo y mayores contactos.
	Participación de las bases en la toma de decisiones	La participación de las organizaciones de la diáspora en la toma de decisiones del partido a escala nacional y local sigue siendo muy débil en ambos partidos. En ninguno de estos dos partidos existe experiencia de tomar en cuenta como actor político a las organizaciones de la diáspora (ACO) en la agenda política de los gobiernos municipales, especialmente en lo que se refiere a la participación de estas organizaciones en procesos de planificación estratégica. Indirectamente, estas organizaciones apoyan iniciativas de inversión en infraestructura básica provenientes del gobierno nacional y de los gobiernos municipales, pero no participan en su diseño.

Fuente: Elaboración propia, siguiendo el esquema elaborado por Álvaro Artiga

La desagregación de estas dimensiones y variables podría extenderse aún más, con lo cual se haría más compleja la tarea de identificar qué consecuencias tienen las relaciones diáspora-partidos en el ámbito interno de estos últimos. El cuadro número 5 pretende ilustrar cómo se vería afectada la vida interna de los partidos por su vinculación sobre todo instrumental con las ACO. Se excluye otro tipo de organizaciones o vínculos individuales con miembros de la diáspora de salvadoreños en el exterior, principalmente de los Estados Unidos.

4. Descripción y análisis sobre el voto de la ciudadanía salvadoreña en el exterior

Después de la firma de los acuerdos de paz, y con mayor fuerza desde principios del año 2000¹⁷, diferentes organizaciones de salvadoreños en los Estados Unidos han venido promoviendo su interés por participar de forma decisiva en los procesos de toma de decisiones políticas a nivel nacional y municipal, a través del voto en el exterior. En el discurso político, todos los partidos han manifestado su interés por apoyar esta iniciativa y por garantizarles a los ciudadanos salvadoreños que viven en el exterior espacios para que participen en los concejos municipales, en el PARLACEN e inclusive en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en la práctica, la situación ha sido otra. Después de más de una década de los acuerdos de paz, los salvadoreños en el exterior no han logrado este objetivo político.

De acuerdo al análisis de expertos en esta materia, el voto en el exterior se enfrenta a diversos problemas de carácter técnico, jurídico, logístico, ideológico y partidario. En principio, se sostiene la tesis de que por la cantidad de compatriotas en el exterior (más de dos millones, según el Ministerio de Relaciones Exteriores), el voto de estos puede modificar los resultados en el país.

Recuadro N° 6

La decisión de reformar la ley electoral para que los salvadoreños que residen en el extranjero es una cuestión de voluntad política, principalmente por parte de los diferentes institutos políticos en El Salvador. Si existe voluntad política, posteriormente se puede trabajar en la parte logística para desarrollarlo. No crear los espacios para que se pueda ejercer el derecho al voto en el exterior, equivale a ignorar nuestra contribución al desarrollo económico nacional y local. Son cerca de dos mil millones de dólares los que ingresan al país en concepto de remesas familiares, y, sin temor a equivocarnos, podemos se pueden incluir varios millones más, en concepto de remesas colectivas (ayuda de comités organizados por lugares de origen). Esta última fuente, no se ha podido cuantificar hasta hoy en día.

Fuente: CARECEN. Conclusiones del foro: El Derecho al voto de los salvadoreños en el exterior, marzo de 2000.

Al parecer, juristas como Félix Ulloa, José Mario Bolaños y Edgar Hernán Varela, entre los más conocidos, comparten el criterio, según el

cual, dentro del marco de la Constitución, el derecho político al sufragio está garantizado para todas aquellas personas que tengan la ciudadanía salvadoreña, al margen de su lugar de residencia. En tal sentido, reconocen que la demanda por el voto en el exterior es legítima y, por lo tanto, es una necesidad y una obligación ética y jurídica del Estado proveer y facilitar las condiciones para que dichos ciudadanos participen en las contiendas electorales.

En esta dirección, uno de los primeros pasos que se debe dar es trabajar en la modificación del Código Electoral, a fin de garantizar:

- a) La implementación de aquellas modalidades o tipos de voto, acordes con a las circunstancias de los territorios en los que residen los salvadoreños en el extranjero, a fin de no restringir la posibilidad de que el voto sea directo, secreto y depositado en una urna dentro de una circunspección.
- b) El establecimiento de nuevos mecanismos para garantizar los actos previos a la votación, tales como el empadronamiento, la dotación del Documento Único de Identidad (DUI) y el proselitismo electoral.
- c) La modalidad, supervisión y transparencia del escrutinio, a fin de garantizar la veracidad y credibilidad, asumiendo la tesis de que, dada enorme cantidad de ciudadanos capacitados para ejercer su derecho a votar, se pueda influir drásticamente sobre los resultados de una contienda electoral.

El segundo paso tiene que ver con el costo financiero que implicaría facilitarle a los salvadoreños en el extranjero su participación electoral, lo cual implica dotar al Tribunal Supremo Electoral (TSE) del presupuesto necesario para el éxito de estas actividades.

Un tercer paso es establecer, sobre la base de estudios técnicos, la factibilidad de implementar el voto en el extranjero para elecciones generales o sólo para algunos cargos. Al respecto, CARECEN El Salvador ha propuesto que se diseñe una estrategia, a través de la cual la comunidad salvadoreña en el exterior pueda participar gradualmente en los diferentes tipos de elección. CARECEN propone comenzar en los próximos comicios presidenciales. En principio, esto serviría para evaluar el comportamiento electoral de los votantes salvadoreños en el extranjero y para evaluar el funcionamiento de la logística implementada por el TSE.

4.1 La posición de la diáspora en relación con su derecho político al sufragio

A continuación, se presenta una síntesis de los planteamientos vertidos en los diferentes debates públicos sobre el voto en el exterior:

- a) El ejercicio del derecho político de “elegir y ser elegido” es para los residentes en el exterior, una forma de mantener el vínculo con la comunidad política de la que se siente parte.
- b) La comunidad de emigrantes salvadoreños ha adquirido peso político y, en consecuencia, quiere tomar parte de los procesos de toma de decisiones vinculantes a escala nacional y local.
- c) La comunidad salvadoreña en el exterior exige contar con representantes legítimos dentro del sistema político salvadoreño.
- d) Los salvadoreños en el exterior podrían contribuir a la despolarización política, generando nuevas correlaciones de fuerzas dentro del sistema político del país.
- e) Diferentes organizaciones (ACO) podrían participar como actores políticos en los diferentes procesos de planificación estratégica de los municipios y microregiones, con lo cual, se podría canalizar las contribuciones financieras de acuerdo a metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo.

4.2 Posición de algunos magistrados del Tribunal Supremo Electoral con relación al voto de los salvadoreños en el exterior

Algunos magistrados del TSE se han pronunciado en relación con esta demanda. De acuerdo a lo que se puede apreciar en el recuadro número 6, estos magistrados exponen lo que, a su juicio, serían los obstáculos a superar. No obstante, sostienen que ésta demanda es legítima y está respaldada por los artículos 71 y 79 de la Constitución.

Sin embargo, en lo que respecta a esta materia, el TSE no tiene una posición institucional. Las opiniones de los magistrados expuestas en diferentes foros son a título personal. De hecho, el actual magistrado presidente, Walter Araujo, en ocasión de celebrarse el primer encuentro de la comunidad salvadoreña en el exterior, en noviembre de 2004, manifestó que “la participación política de los salvadoreños en el exterior obliga a llevar adelante la discusión de los antecedentes jurídicos del tema. En este momento, no existe la legislación que permita regular

el voto en el exterior, ya que ni la Constitución de la República, ni el Código Electoral, regulan la forma y los mecanismos para que los salvadoreños puedan ejercer el derecho al sufragio fuera del país”.

A juicio de este magistrado, el voto para los salvadoreños en el exterior podría ser una realidad hasta las elecciones presidenciales de 2014. Antes de esta fecha sería prácticamente imposible¹⁸.

Por su parte, el magistrado Eugenio Chicas del FMLN no comparte esta argumentación. El funcionario asegura que no es necesario reformar la Constitución para garantizar el voto en el exterior. Los escollos jurídicos, logísticos y programáticos se pueden resolver si los partidos políticos (especialmente, ARENA) tienen voluntad política para superarlos.

A continuación, se presenta una síntesis de los principales argumentos esgrimidos por diferentes magistrados del TSE en razón de las dificultades a enfrentar para satisfacer esta demanda:

- a) Resolver el problema de las circunscripciones electorales para los salvadoreños en el extranjero. Para ello, es necesario elaborar un estudio jurídico que determine el estado de la cuestión y que, a su vez, presente propuestas de reformas de ley en donde corresponda hacerlas. Además, en este estudio se tendrá que determinar los tipos de elecciones en las que participarían los salvadoreños en el exterior.
- b) Resolver el problema de la jurisdicción y competencia del TSE para regular el conjunto de situaciones alrededor de las contiendas electorales en los países donde se encuentren compatriotas.
- c) Elaborar un padrón electoral basado en el DUI. Al respecto, la Asamblea Legislativa aprobó el 5 de mayo de 2005 que se extienda el DUI a los salvadoreños en tres ciudades de los Estados Unidos: Los Ángeles, el área metropolitana de Washington, D.C. y Nueva York. De acuerdo al decreto legislativo, el DUI servirá únicamente para realizar trámites en los consulados, o a través de abogados y notarios públicos en El Salvador, con lo cual, bajo ninguna circunstancia, este documento los faculta para ejercer su derecho a votar¹⁸.
- d) Determinar la ubicación de los centros de votación y las formas de emitir el voto.

Recuadro N° 7

El TSE sostiene que la conveniencia del voto en el exterior no puede descansar exclusivamente en la idea de que el Estado tiene la obligación de aplicarlo. Hay elementos de racionalidad operativa y económica que aconsejan un tratamiento ponderado sobre su viabilidad. Por eso, la adopción de este mecanismo en algunos países latinoamericanos se da de manera gradual (México, República Dominicana, Honduras). Es clave que el organismo electoral disponga de apoyo, tiempo de planificación y condiciones que eviten el fracaso de un proyecto de esta naturaleza.

El que un país como El Salvador promueva el voto en el exterior debe ir acompañado de condiciones necesarias que garanticen el resultado que pueda obtenerse en dicha elección, de lo contrario dicho proceso podría incluso afectar los resultados de la elección en el orden interno. Por tanto, la votación en el exterior pone en juego, no sólo la transparencia de dicho proceso, sino también la confiabilidad del sistema electoral.

Fuente: Presentación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) “Voto de los salvadoreños en el exterior”, en la Primera Convención internacional de la diáspora salvadoreña, septiembre de 2003, Universidad de Los Ángeles, California, Estados Unidos. (copia impresa)

4.3 La propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores presentó en mayo de 2004 un documento titulado *Propuesta para facilitar el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior: Bases para un diálogo nacional*. Básicamente, la propuesta presenta dos resultados. El primero versa sobre el derecho comparado de la mayoría de países que permiten que sus connacionales que viven en el exterior, voten en todas o algunas de las elecciones que se llevan a cabo. El segundo resultado presenta la investigación bibliográfica producida sobre el tema. Luego, presenta un análisis jurídico del ejercicio del sufragio en El Salvador, para terminar con una propuesta sobre como hacer viable el voto en el exterior.

De acuerdo a esta propuesta, la Constitución no prohíbe el ejercicio del sufragio en el exterior. Sin embargo, llevarlo a cabo requiere de una “apropiada regulación en la legislación secundaria para abordar aspectos cruciales con otros temas constitucionales como son los relativos al domicilio, población, el derecho de los trabajadores migratorios, el derecho a poseer un documento de identidad; pero fundamentalmente con la protección y defensa del derecho humano de ejercer el sufragio, en el contexto de la misma Constitución y de los tratados y convenios internacionales vigentes en El Salvador”¹⁹.

El estudio propone algunas líneas de trabajo que deben asumirse en El Salvador, partiendo de los aportes que arrojó la investigación del derecho comparado. A continuación, se presentan dichos aportes²⁰:

- a) Aplicación de la legislación electoral.
- b) Aplicación de la legislación para la emisión de documentos de identidad.
- c) Participación de organismos electorales.
- d) Coordinación y apoyo de la misión diplomática u oficina consular.
- e) Participación de otros organismos del Estado que velan por la protección de los derechos humanos de la población.
- f) Campañas de educación cívica electoral.
- g) Apoyo de las comunidades de nacionales en el exterior y participación ciudadana residente en el extranjero en la Junta Receptora de Votos.
- h) Uso de tecnologías modernas de comunicación e información.
- i) Tipos de elecciones y condiciones en que se puede participar.
- j) Convenios de cooperación entre el Estado de origen y el Estado receptor.

Un aspecto en esta propuesta es el planteamiento según el cual, para crear una circunscripción electoral en el extranjero se requiere de una reforma constitucional. De acuerdo a esta propuesta, esto no es necesario en tanto que, al establecer el voto en el extranjero, se facilita el ejercicio del sufragio, pero dentro de las circunscripciones electorales vigentes en el territorio nacional²¹.

4.4 La posición del FMLN y ARENA

El propósito de generar un diálogo nacional a partir de esta propuesta no se ha logrado. El FMLN ha presentado varias piezas de correspondencia con propuestas concretas para introducir este tema en la agenda de trabajo de la Asamblea Legislativa. Una de estas piezas²², dándole continuidad a la propuesta elaborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, propuso establecer una estrategia entre las comisiones legislativas competentes para facilitar el voto en el exterior. Tal iniciativa no tuvo eco por parte de las otras fracciones en la Asamblea Legislativa.

Para el FMLN apoyar esta demanda constituye una de sus prioridades. En conclusión sostiene que la participación política de este segmento de la población es un requisito *sine qua non* para hacer realidad el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Este partido alega que esta demanda no se ha satisfecho por falta de voluntad política del partido ARENA²³.

El partido gobernante, por su parte²⁴, sostiene que es consciente de la necesidad de facilitar a los ciudadanos salvadoreños en el exterior las condiciones para que hagan efectivo el ejercicio de este derecho político. Sin embargo, sostiene que es necesario contar con todos los elementos jurídicos y logísticos, a fin de actuar responsablemente y no afectar al Estado. Entre los temas que más preocupan al partido está el problema en torno a la jurisdicción territorial y, consecuentemente, con los ámbitos de representación. El voto en el exterior puede modificar los resultados de las elecciones en los que participen, sin embargo, no se verán afectados de la misma forma que la población que vive en el país. ARENA reconoce que esta demanda está apoyada en la Constitución. Sin embargo, considera que se debe establecer también la forma de cumplir con los deberes de estos ciudadanos para con el Estado. La ciudadanía se basa en la asunción de derechos y deberes por parte de los individuos facultados para ser ciudadanos. Debe haber entonces un análisis sobre estos aspectos.

Por otra parte, para este directivo del COENA, la experiencia de Honduras debe servir para que las instituciones del Estado y los partidos políticos actúen responsablemente, tomando en cuenta que los recursos financieros del Estado son escasos. El voto de la comunidad hondureña en los Estados Unidos ha sido sumamente costoso. En conclusión, ARENA apoya el voto en el exterior, pero sostiene que se debe trabajar con todos los insumos necesarios, lo cual demanda tiempo y recursos.

Al abrirse los partidos políticos salvadoreños a la participación de miembros de la diáspora, especialmente en los Estados Unidos, se planteó una oportunidad para modernizar su vida interna. La experiencia adquirida sobre el ejercicio de la política democrática y del funcionamiento de las instituciones públicas en Estados Unidos por ejemplo, el ejercicio de la representación de intereses sectoriales podría haberse trasladado a los partidos. Sin embargo, dada la alta polarización ideológica que

caracteriza al sistema de partidos salvadoreño (Artiga-González, 2004) ocurrió más bien que ésta ha sido exportada hacia la diáspora.

Al establecer contactos más formales entre los partidos y los salvadoreños en el exterior, los primeros han dividido a los segundos. Los partidos ARENA y FMLN han creado una fractura artificial en la comunidad de salvadoreños en el exterior que se involucra en la política nacional. Lo que pudo haber sido una oportunidad para moderar las posturas de aquellos partidos (ECA, 2002), se perdió. Ello probablemente, repercute en el interés de los salvadoreños de la diáspora en la política nacional. Los partidos podrán ser vistos, no tanto como canales de representación de intereses colectivos, sino como vehículos para obtener beneficios personales. En otras palabras, la poca valoración que tienen los partidos en El Salvador puede estarse reproduciendo entre los salvadoreños en el extranjero.

5. A manera de conclusión

5.1 La agenda política pendiente

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se señalan algunos elementos que deben considerarse en la agenda política, tanto del gobierno central, como de los gobiernos locales.

- a) Establecer mecanismos institucionales eficientes para velar permanentemente por los derechos de los emigrantes salvadoreños. Especialmente, en el caso de la población indocumentada, que sigue siendo objeto de violaciones a sus derechos, tanto en México como en los Estados Unidos. La vigilancia, asesoría y acompañamiento en diferentes situaciones en las que se pueden encontrar esta población contribuirá a darle credibilidad al Estado salvadoreño.
- b) Institucionalizar el papel del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el exterior para garantizar la ejecución de políticas públicas a favor de la comunidad salvadoreña en el exterior, de acuerdo con los ocho ejes de acción que definen su trabajo institucional. El gobierno tiene la oportunidad de trabajar a favor de las demandas de la población que vive en el extranjero y de construir puentes para el fortalecimiento de vínculos y lealtades clave para la construcción de un proyecto de nación de mediano y largo plazo. Bajo esta perspectiva, debe tomarse en cuenta la importancia del fortalecimiento y ampliación de las redes solidarias transnacionales,

lo que, a su vez, demanda de una estrategia para fortalecer y ampliar las organizaciones de la población salvadoreña en el exterior, a fin de que aumenten su capacidad para resolver sus propios problemas y para lograr que vayan teniendo peso en el sistema político de los países anfitriones.

- c) Garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos de la diáspora. Ello implica una doble acción: Por una parte, garantizar los mecanismos para que, en efecto, la ciudadanía salvadoreña en el exterior pueda ejercer sus derechos sociales, civiles y políticos en el país. Por la otra, gestionar, con los gobiernos de los países receptores, oportunidades para que esta población salvadoreña logre obtener la ciudadanía y, con ella, pueda ejercer sus derechos ciudadanos. Es importante aprovechar la potencialidades que tiene la doble ciudadanía, a fin de aprovechar todos los recursos que se generan de ésta especial connotación jurídica y cultural.
- d) Institucionalizar alianzas estratégicas entre las ACO, el gobierno nacional y los gobiernos municipales en función del trabajo conjunto en planes de desarrollo local. Implica asumir a estas organizaciones como actores del desarrollo local y, como tales, involucrarlos en las diferentes dinámicas de participación ciudadana en función de democratizar la gestión pública, especialmente en lo que tiene que ver con la toma de decisiones vinculantes y con la transparencia. Ciertamente, requerirá de altas dosis de creatividad e innovación. Sin embargo, los beneficios que podrían obtenerse constituirían oportunidades concretas para afianzar el proyecto de nación a escala local y nacional. Integrar a las ACO solidarias en los procesos de planificación estratégica de desarrollo local contribuirá a reducir las desigualdades sociales. Ello implica que el nivel nacional y el nivel local del gobierno establezcan un marco de cooperación en el contexto de la modernización y descentralización del Estado.
- e) Establecer mecanismos de coordinación, evaluación y seguimiento entre las ACO, actores nacionales y locales en la ejecución de proyectos y programas a favor de las comunidades y mancomunidades. Esto requiere de un mecanismo institucional que posibilite optimizar el uso de los recursos que provienen de las relaciones transnacionales. Para ello, es importante garantizar una mayor gestión y ejecución de las políticas públicas, a fin de evitar duplicidades, ineficiencias y actos de corrupción en el manejo financiero de proyectos y programas.

- f) Garantizar los derechos de los emigrantes en El Salvador. En la misma medida que el gobierno debe velar por la protección de los derechos humanos de los conciudadanos emigrantes, también debe garantizar la protección de los emigrantes extranjeros que utilizan el territorio nacional, como puente para llegar al país de destino, o para buscar trabajo, como es el caso de los ciudadanos hondureños y nicaragüenses. Ello implica que el gobierno nacional cumpla con los convenios internacionales en esta materia, asigne presupuesto para atender estas necesidades y cuente con una Ley de Migración acorde con el nuevo contexto.
- g) Institucionalizar mecanismos en el sistema de partidos políticos, para garantizar que las organizaciones de la población salvadoreña en el exterior les trasladen sus demandas y puedan apoyarlas de acuerdo a sus plataformas programáticas. El desafío es que estas organizaciones y los partidos políticos se fortalezcan mutuamente mediante acuerdos de cooperación transnacional. Por otra parte, es importante que los partidos políticos representen los intereses de estas organizaciones frente al sistema político. Esto disminuiría el carácter instrumental que en la actualidad tienen las relaciones entre ambos actores.

5.2 La construcción del Estado-Nación más allá de las fronteras tradicionales: Un desafío impostergable para la viabilidad de la democracia salvadoreña

Las migraciones de la globalización le están planteando al Estado una serie de dificultades asociadas a la soberanía, al régimen democrático como régimen representativo de gobierno, al sistema político y al sistema de partidos políticos. El Estado de El Salvador ha carecido históricamente de una institucionalidad fuerte y eso le ha impedido cumplir sus funciones frente al conjunto de la ciudadanía. Los acontecimientos políticos, sociales y económicos generados por el conflicto armado y posteriormente por la firma de los acuerdos de paz abrieron una oportunidad para trabajar hacia la transformación profunda de sus instituciones. Para funcionar en tiempos de paz, el Estado requiere necesariamente de una adecuación en el acceso y uso del poder y esta sólo será posible consolidando el régimen democrático en función de garantizar el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de su población.

Sin embargo, la tarea de garantizar el ejercicio de estos derechos es un desafío fundamental para el Estado, pues en la actualidad, ya no sólo se trata de la población salvadoreña que vive dentro de las fronteras nacionales, sino también de los que viven fuera de ellas. Esta realidad exige, entre otras cosas, una revisión de los escenarios institucionales y de sus alcances; una nueva articulación entre el sector público y el privado y la búsqueda de una alianza entre el conjunto de actores sociales, económicos y políticos. La nación como proyecto se visualiza como un requerimiento necesario para garantizar la viabilidad del Estado democrático en un mundo globalizado.

La construcción de este proyecto de nación —en el corto, mediano y largo plazo— como vehículo activo del desarrollo humano, debe, entonces, ser incluyente. La nación, como manifestación de unidad política e identidad cultural, no puede excluir a la comunidad salvadoreña que vive y trabaja fuera de sus fronteras, tomando en cuenta que actualmente representa más del 25% del total de la población, y cuya contribución económica, política, social y cultural es determinante para el país. Excluirlos equivaldría a perder el alto potencial que este sector tiene para el desarrollo del país y, consecuentemente, para el funcionamiento de un régimen representativo de gobierno. Institucionalmente, equivaldría a perder a un porcentaje importante de ciudadanos con quienes se podría planificar el país que queremos para el futuro próximo.

En términos cuantitativos, y bajo el prisma de las migraciones de la globalización, estos emigrantes generan una impresionante cantidad de relaciones transnacionales, que van desde las remesas hasta las colaboraciones para la inversión en infraestructura comunitaria y políticas públicas.

Estas relaciones transnacionales demandan un Estado que, en función de un proyecto de nación, las estimule, promueva y oriente. A su vez, requiere de un Estado con la capacidad de hacer valer los derechos ciudadanos de la diáspora salvadoreña y de la población en general. Para ello, es necesario contar dentro del régimen democrático con todos aquellos mecanismos institucionales y jurídicos que garanticen tales derechos. A su vez, el Estado debe asegurar que los intereses de este sector confluyan con los intereses nacionales expresados en un proyecto de nación. Una forma efectiva para garantizar esto es abrir más espacios para el acceso al poder. Mientras más sectores participen en la toma de decisiones vinculantes y en el manejo de la cosa pública, el régimen

democrático como régimen representativo de gobierno a escala nacional y local estará más legitimado.

El sistema de partidos políticos como intermediarios de las demandas ciudadanas y representantes de intereses públicos y privados, debe también transformarse en función de la construcción de este proyecto de nación.

Sin un proyecto de nación incluyente, El Salvador no logrará tener una unidad política y una identidad nacional que hagan converger a todos los actores económicos, políticos y sociales. Sin proyecto de nación, el Estado —entendido como organización pública, armazón jurídica y órgano establecedor del derecho— y el régimen democrático como régimen representativo de gobierno, no serán viables. La fragmentación de la sociedad hará mucho más vulnerable al Estado en tanto garante del ejercicio de los derechos sociales, políticos y civiles del conjunto de la población. En el conflicto armado, la debilidad del Estado provocó que un amplio sector rompiera con el régimen político vigente en la época. El Estado perdió credibilidad, y consecuentemente, los partidos políticos entraron a un largo período de crisis institucional marcado por la desconfianza de la ciudadanía, hasta el punto que esta crisis se expresa en términos de una crisis de representatividad.

Las migraciones de la globalización terminarán empujando a la población expulsada del territorio nacional hacia la construcción de nuevos vínculos y lealtades con el país anfitrión. Frente a la ausencia de una política de Estado para integrarlos a la nación, lo más probable es que este sector se sienta ajeno a la problemática política, económica y social del país. En este contexto, el potencial de las relaciones transnacionales quedará delimitado a su mínima expresión, es decir a su carácter funcional y utilitario. La oportunidad de forjar un Estado incluyente, institucionalmente fuerte, pero a la vez flexible quedará perdida y la fragmentación terminará por reducir aún más los márgenes de acción política del Estado y esto, a su vez, contribuirá a erosionar los últimos atisbos de unidad política e identidad nacional que aún le quedan a la sociedad salvadoreña.

NOTAS

- ¹ Según Held y McGrew (2003), los orígenes del concepto de globalización se remontan al siglo XIX y principios del siglo XX.
- ² Según Held *et al* (2002), en realidad hay un consenso mínimo en torno a entender la globalización como “la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual” (Held *et al*, 2002). Más allá de este consenso, lo que hay es un desacuerdo sobre la mejor conceptualización, sus causas y sus consecuencias.
- ³ Esta manera de enfocar las migraciones desvirtúa las declaraciones de funcionarios, empresarios y líderes de opinión que reiteran el argumento de la necesidad que tiene el país de “insertarse en la globalización”. Dos o más millones de salvadoreños se han sumado desde hace tiempo a los flujos de población entre países propios de la globalización. Desde este punto de vista no tiene sentido pensar siquiera en la posibilidad de “quedarse fuera” de la misma. Otra cuestión sería discutir quiénes y cómo “se insertan”, y quiénes y cómo “se quedan fuera”.
- ⁴ Informe de la situación de los derechos humanos de emigrantes centroamericanos procedentes de México, en el marco del proceso de “retorno digno, seguro y ordenado”, Marzo – Junio 2004.
- ⁵ *Informe: Migraciones y diversidad cultural: Al encuentro de un nuevo nosotros*. PNUD, El Salvador, 2005
- ⁶ Ídem.
- ⁷ Al hablar del sufragio, se hace referencia, tanto al derecho a votar, como al de ser propuesto como candidato a un cargo de elección popular.
- ⁸ Se dice que esta pérdida o disminución en el estatus de ciudadano no es una cuestión *de jure*, puesto que no ocurre por las razones establecidas en los artículos 74 y 75 de la Constitución. Se trata de una pérdida o disminución *de facto*.
- ⁹ Tal como ocurre en los casos de ARENA y el FMLN, que favorecen la integración o vinculación de los salvadoreños en el extranjero a su aparato partidario. ARENA incluso modificó sus estatutos para crear el octavo sector (el de los salvadoreños en Estados Unidos).
- ¹⁰ Más adelante se verá cómo, en el ejercicio de la doble ciudadanía, cobran importancia las comunidades transnacionales y las asociaciones de pueblos de origen en los Estados Unidos.
- ¹¹ Al considerar las migraciones de la globalización, vale la pena distinguir: a) la migración permanente, que implica el cambio definitivo de comunidad, región o país de residencia habitual; b) la migración temporal, que implica un desplazamiento temporal manteniendo la residencia habitual en la comunidad de origen; y c) la diáspora, que puede implicar un cambio de residencia definitivo, pero sin asimilación en el lugar de llegada (Canales y Zlolniski, 2001).
- ¹² El fenómeno de las comunidades transnacionales “está compuesto por un creciente número de personas que viven una doble vida: hablan dos idiomas, tienen

hogares en ambos países y su vida discurre en un contacto continuo y habitual a través de las fronteras nacionales. Las actividades dentro del campo transnacional abarcan una gran gama de iniciativas económicas, políticas y sociales que van desde negocios informales de importación y exportación, al surgimiento de una clase de profesionales binacionales, y hasta la participación de los inmigrantes en campañas políticas en su país de origen" (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003:15).

- ¹³ Salvadoreños en el exterior. <http://www.rree.gob.sv/website/servicios.html>
- ¹⁴ Según CARECEN, la relación dominante de los partidos políticos con estas organizaciones es básicamente utilitaria. Fragmento de la entrevista a Jesús Aguilar, Director de la institución.
- ¹⁵ Extracto de la entrevista a César Funes, director de asuntos políticos del COENA y Secretario Nacional de la Juventud.
- ¹⁶ Según estos mismos autores, el ámbito o cara externa de los partidos tendría que ver con la competencia partidista, su presencia en la arena parlamentaria y con el hecho de estar o no en el gobierno.
- ¹⁷ En diferentes reuniones con varias organizaciones de salvadoreños en el exterior se ha abordado esta temática. Entre las más importantes se encuentra el primer foro sobre el "Derecho al voto de los salvadoreños en el exterior", celebrado en San Salvador el 7 de marzo de 2000; la primera Convención internacional de la diáspora salvadoreña, celebrada en la Universidad de California, del 26 al 28 de septiembre de 2003 y la Segunda Convención, desarrollada del 8 al 10 de octubre de 2004, en la Universidad George Washington.
- ¹⁸ Léase www.laopinion.com/latinoamerica.
- ¹⁹ Resumen ejecutivo de la *Propuesta para facilitar el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior: Bases para un diálogo nacional*, mayo de 2004. Numeral 17.
- ²⁰ Ídem, numeral 21.
- ²¹ Ídem, literal L.
- ²² Asamblea Legislativa, Gerencia de Operaciones Legislativas. Correspondencia recibida el 26.05.2004 a las 11:30 a.m.
- ²³ Entrevista a Blanca Flor Bonilla, diputada del FMLN.
- ²⁴ Entrevista a Cesar Funes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Los partidos políticos en América Latina* (3 Vols.). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Artiga-González, Álvaro (2004). *Elitismo competitivo*. San Salvador: UCA Editores.
- Borja, Jordi (2002). "Ciudadanía y Globalización", en *Documentos*, No.29. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Canales, Alejandro I. y Zlolniski, Christian (2001). "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización", en *Notas de Población*, No.73, pp.221-251. Santiago de Chile: CEPAL publicaciones.
- Castells, Manuel (1998). *La era de la información* (3 Vols.). Madrid: Alianza.
- De la Garza, Rodolfo y Cortina, Jerónimo (2005). *Redefiniendo las fronteras nacionales: cambios en las relaciones entre las diásporas y los Estados latinoamericanos*.
- ECA (2002). "El potencial de la comunidad salvadoreña de 'allá' para despolarizar la política de la de 'acá'", *Estudios Centroamericanos*, No. 648. San Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Escobar, Cristina (2004). "Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the interplay of United States and Colombian Politics", en *Latino Studies*, No.2, pp.45-69.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2000). "La migración internacional y el 'nuevo' orden global. La experiencia latinoamericana y caribeña", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, No.4, pp.113-124. Caracas: FLACSO, UNESCO y Nueva Sociedad.
- Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David y Perraton, Jonathan (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- Held, David y McGrew, Anthony (2003). *Globalización / Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.

Landolt, Patricia; Autler, Lilian y Baires, Sonia (2003). "Del hermano lejano al hermano mayor: la dialéctica del transnacionalismo salvadoreño", en Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis y Landolt, Patricia (Coords.). *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo*, pp. 123-158. México: FLACSO y Miguel Ángel Porrúa.

Orozco, Manuel (2000). *Latino Hometown Associations as Agents of Development in Latin America*. (Documento en internet: www.)

PNUD (2004). *La democracia en América Latina*. Guatemala: Magna Terra editores.

Portes, Guarnizo y Landolt (2003). "El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente", en Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis y Landolt, Patricia (Coords.). *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo*, pp.15-44. México: FLACSO y Miguel Ángel Porrúa.