

Inclusión política de la comunidad migrante salvadoreña

Xiomara Peraza*

Este artículo es una primera aproximación al fenómeno de emigración en El Salvador con énfasis en la cuestión política, de la cual se han hecho muy pocos estudios hasta hoy¹. El Salvador es una democracia naciente y no hay experiencias previas en este sentido, pues las dictaduras militares recién desaparecieron en los años ochenta. Por ello, es pertinente analizar el tema de los migrantes salvadoreños y su participación política en el país de origen, siendo esta última uno de los indicativos que definen la naturaleza de la democracia en una sociedad².

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

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

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

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

Para contribuir en el análisis sobre política y migración internacional, he escogido la aproximación cualitativa como estrategia de investigación. Considero esta una forma apropiada de explorar y describir los —todavía embrionarios— espacios abiertos a la incorporación política de los migrantes en distintas estructuras de poder en El Salvador. Conduje entrevistas estructuradas con informantes clave, 35 en total hasta ahora. Las entrevistas se desarrollaron siguiendo una guía de preguntas abiertas y bastante flexibles, a fin de generar un intercambio dinámico y distendido, que facilitara la comunicación³. También se utilizaron aquí fuentes documentales (bibliográficas, hemerográficas y electrónicas).

La participación política, retomando la definición de Verba y Nie, consiste en el conjunto de actividades que ejercen los ciudadanos para incidir, directa o indirectamente, en la selección de funcionarios públicos o en las acciones que estos toman⁴. A fin de hacer una descripción más detallada y sistemática de las formas en las que los salvadoreños residentes en el exterior se involucran en la política de su país de procedencia, definí los siguientes modos de participación en lo relacionado con el gobierno central: (a) las acciones impulsadas o apoyadas por la población migrante organizada para que se apruebe el voto extraterritorial; y (b) los contactos y consultas iniciadas por

entidades públicas para incorporar a la población migrante.

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

En términos muy generales, podría decirse que la iniciativa del Estado salvadoreño pasó de ofrecer servicios consulares básicos a su población en el exterior —en los setenta y ochenta— a moldear una política más o menos definida en la segunda mitad de los noventa⁵. La administración presidencial de Francisco Flores (1999-2004) había presentado en su campaña una propuesta de gobierno que contemplaba un apartado titulado así: “Salvadoreños en el exterior: socios del desarrollo”. Aunque en términos bastante imprecisos, ahí se esbozaban “estrategias” para convertir a la comunidad migrante en “socia del desarrollo nacional”⁶.

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

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

3. Este artículo incluye solo uno de los cuatro niveles que la autora está investigando para su tesis de Doctorado en Estudios Sociales. Además del gobierno central, que se analiza aquí, la tesis incluye un estudio de los partidos políticos, los procesos electorales y los gobiernos locales, todos ellos relacionados con la inclusión de los salvadoreños en el exterior.

4. Verba, S. y Nie, N. H., *Participation in America*, óp. cit., p. 2.

5. Gammage, S., “Exporting people and recruiting remittances: a development strategy for El Salvador?”, *Latin American Perspectives*, 6, noviembre de 2006. Para el período presidencial 1994-1999, véase Landolt, P.; Autler, L.; y Baires, S., “From hermano lejano to hermano mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism”, *Ethnic and Racial Studies*, 2, marzo de 1999, p. 309.

6. Alianza Republicana Nacionalista (Arena), *La Nueva Alianza: Plan de gobierno 1999-2004*, San Salvador: Arena, 1999.

por el Departamento de Justicia de Estados Unidos a los salvadoreños afectados por los terremotos de 2001⁷. Desde ese año, el Gobierno salvadoreño ha abogado por continuas ampliaciones del TPS. La última reinscripción expiró en octubre de 2007 y los beneficiados podrán mantener su permiso de trabajo hasta marzo de 2009⁸.

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

ción para los salvadoreños en el exterior y se les denomina “socios estratégicos del progreso”. Bajo ese título, se plantea una “estrategia” para afrontar el fenómeno de la emigración salvadoreña hacia otros países⁹. Se trata de una de las 16 áreas de la gestión presidencial del cuarto gobierno de la derechista Alianza Republicana Nacionalista (Arena). El plan de trabajo incluye los elementos que se muestran a continuación.

Cuadro 1
Política actual dirigida a salvadoreños en el exterior

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

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

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

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

10. *Ibidem*.

11. Office of Special Counsel for Immigration, “Extension of Work Authorization for TPS Recipients from Burundi, Sudan, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Liberia, and Somalia”. Disponible en http://www.usdoj.gov/crt/osc/html/work_extension.html.

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

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

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

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

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

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

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

| Plan de Gobierno 2004-2009 | Estado actual |
|---|---|
| Fomento de intercambios de programas culturales, académicos y deportivos que favorezcan los sentimientos de integración y cohesión. | Uno de los ejes de la Dirección que más se ha desarrollado. |
| Utilización de Infocentros como medio idóneo de comunicación y contacto entre salvadoreños, ofreciendo servicios útiles para estos fines. | Otro eje atendido por la Dirección. |
| Hacer esfuerzos por la aprobación de la legislación CASA (Central American Security Act) para otorgar mayor estabilidad a las condiciones laborales de nuestros compatriotas en Estados Unidos. | No prosperó. El Congreso estadounidense la recibió en julio de 2005 y nunca la discutió ¹⁹ . |

Fuente: Elaboración propia a partir de Alianza Republicana Nacionalista (Arena), *País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*, San Salvador: Arena, 2004.

Lo más significativo en el actual período presidencial ha sido la creación del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores del país. Prácticamente casi toda la política delineada en el Cuadro 1 está a su cargo. Dicha política intenta garantizar a los salvadoreños en el exterior “su participación activa en los esfuerzos y oportunidades de la vida nacional”²⁰. Se reconoce ahí que la principal causa de la emigración es la ausencia de fuentes de ingreso atractivas para las familias salvadoreñas y, por tanto, se plantea la meta de generar condiciones para la mejora económica de la población a fin de que la expatriación no sea su única opción.

1.1. Estrategias ligadas a lo económico

En el Cuadro 1 se observa que algunos de los quince lineamientos definidos se relacionan de alguna forma con la inclusión de la comunidad migrante a la sociedad salvadoreña. Sin embargo, en la práctica, muchos de esos esfuerzos no han logrado cristalizarse, y entre

estos se encuentran los relativos al terreno político, que se analizan en el siguiente numeral.

La mayoría de iniciativas están dirigidas, fundamentalmente, al aprovechamiento de las remesas y del potencial económico de los migrantes. En ese sentido, puede hablarse del fomento de las inversiones en vivienda en el país de origen con las ferias que se realizan en distintas ciudades estadounidenses. Asimismo, se está promoviendo un programa de ahorro para el retiro destinado a salvadoreños en el exterior que persigue la canalización “productiva” de las remesas²¹. La Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior interviene en tres áreas: cultura, comunidad y negocios; en esta última, se trata de presentar a la comunidad expatriada opciones para que invierta en El Salvador²².

Dentro del rubro económico, es fundamental mencionar el extinto programa Unidos por la Solidaridad, pues hasta ahora ha sido presentado como uno de los grandes logros del Gobierno salvadoreño para encauzar las remesas hacia el desarrollo local. Este consistió

19. Central American Security Act (CASA), Base de datos de legislación federal, Congreso de Estados Unidos. Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-3364>.

20. Arena, *País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*, *óp. cit.*

21. Superintendencia de Pensiones de El Salvador, “Los efectos de las migraciones en el diseño de planes de reconocimiento de derechos previsionales”, *óp. cit.*

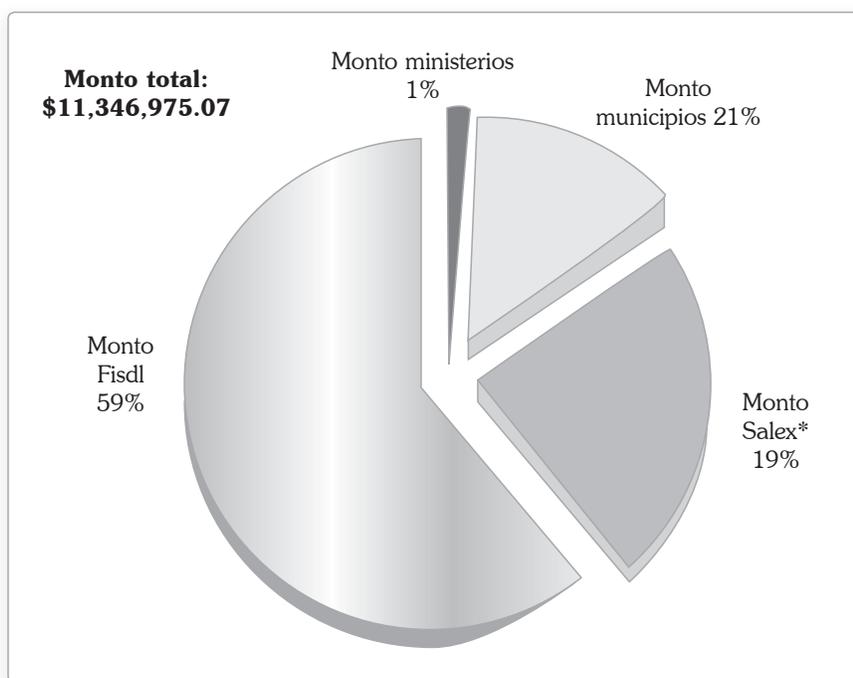
22. Entrevista con Ernesto Nosthas, titular de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, 21 de agosto de 2007.

en una modalidad del Programa Tres por Uno mexicano y se quedó sin recursos en diciembre de 2007²³. A diferencia del modelo mexicano, la originalidad del programa salvadoreño fue que asignó fondos en una dinámica de concursos. Los recursos llegaban a municipios específicos que lograran contrapartidas de asociaciones o comités de salvadoreños en el exterior. De este programa, el PNUD dijo en 2005 que seguía siendo “el principal mecanismo gubernamental que involucra a las asociaciones de migrantes junto con el gobierno local

y el central en un proceso de cofinanciamiento para las comunidades de origen”²⁴.

En total, se concretaron, hasta 2006, 54 proyectos, en su mayoría de infraestructura vial, educativa y deportiva, con una inversión superior a los 11 millones de dólares²⁵. El 59% de ese monto fue una aportación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (Fisd), pero no eran fondos propios del Gobierno, sino un préstamo nacional otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Gráfico 1
Distribución de aportes por participante en el programa Unidos por la Solidaridad, hasta 2006



* Salex: Salvadoreños en el exterior.

Fuente: “Programa Unidos por la Solidaridad. Atención a las comunidades salvadoreñas en el exterior”, s/f.

23. En México, el programa tiene más de quince años de vida y se desarrolla con la inversión conjunta de las organizaciones de migrantes y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para financiar obras de infraestructura básica con las llamadas “remesas colectivas”, para diferenciarlas de las “familiares” que benefician a hogares específicos. El modelo mexicano se originó en 1992 en Zacatecas, uno de los estados con más altos índices de emigración en ese país, como un nuevo tipo de política pública para el aprovechamiento de las remesas en desarrollo regional. Véase García Zamora, R., “El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos”, *Migraciones Internacionales*, 1, enero-junio de 2007.

24. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005*, óp. cit., p. 273.

25. Comunicación personal con Fanny de Saravia, del Fisd, 22 de octubre de 2007.

Por su naturaleza, los comités de oriundos no han estado exentos de algunos problemas en la materialización de lazos de cooperación con sus comunidades de origen²⁶. Sin embargo, su participación en los concursos de fondos del Fisdl había posibilitado cierta institucionalización de vínculos entre colectivos migrantes (asociaciones, comités o clubes de oriundos) y las autoridades de sus pueblos de origen. Por medio del cofinanciamiento de proyectos sociales, estos grupos abrieron canales de comunicación en los municipios, lo cual les dio voz para decidir o negociar en áreas de inversión social básica, y esto en muchas ocasiones pudo traducirse en un reconocimiento de su poder potencial en la toma de decisiones a nivel local. No obstante, ese limitado espacio en el terreno institucional ha sido cerrado con el fin del programa del Fisdl.

El caso no ha tenido mayores implicaciones hasta ahora quizá porque ninguno de los participantes ha dimensionado su importancia en el desarrollo local o porque la desaparición del programa no se ha divulgado lo suficiente²⁷. A lo largo de 2007, hubo muchas organizaciones de migrantes preguntando cuándo sería el próximo concurso de fondos²⁸. También puede darse el caso, como ha sucedido en el primer cuatrimestre de 2008, que el final de Unidos por la Solidaridad permanezca inadvertido o simplemente ignorado por quienes deberían ser los principales interesados: los municipios salvadoreños y los clubes de oriundos en Estados Unidos.

Por ahora, el vínculo del Gobierno con las asociaciones de migrantes lo sostiene la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior. Su labor consiste en actualizar anualmente un inventario de las asociaciones, agencias y clubes de salvadoreños en todo el

mundo, así como en crear instrumentos para facilitar su trabajo en El Salvador²⁹. La entidad, que depende de Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, ha diseñado, entre otros, un “Manual para internación de donaciones de salvadoreños en el exterior” y una “Guía de inversión para los salvadoreños en el exterior”. En palabras de Ernesto Nosthas, titular de la Dirección:

[Las asociaciones de oriundos] organizan visitas al país para hacer donaciones y mi equipo de trabajo les hace la agenda. Llegamos al punto en que vamos a esperarlos al aeropuerto [...] nosotros somos su enlace y sus referentes [...] hacemos de todo pero básicamente los atendemos.³⁰

La relación, por tanto, se limita a aspectos puramente logísticos para garantizar que el flujo de remesas colectivas siga corriendo de Norte a Sur, pero ha permanecido como un mecanismo en el que el gobierno central no ha comprometido sus propios recursos. Es decir, no instauró mecanismos estables institucionalizados para garantizar lo que dice el plan de gobierno: facilitar el financiamiento en infraestructura social por medio de “fondos compartidos” provenientes de las municipalidades, del Gobierno y de clubes de oriundos. El fortalecimiento de los lazos de la diáspora salvadoreña con sus pueblos de procedencia exige un involucramiento mayor de distintas entidades gubernamentales en esfuerzos sostenidos y sostenibles. En este sentido, una iniciativa de este tipo no debería depender de recursos externos que están limitados a períodos generalmente reducidos.

Tampoco quiero decir que con el fin de Unidos por la Solidaridad se esfuma también la posibilidad de que la comunidad expatriada siga incidiendo o relacionándose con su co-

26. Alison, P. y Gammage, S., “Hometown associations and development: the case of El Salvador”, *Destination D.C. Working Paper*, 3, diciembre de 2004, p. 20.

27. Todavía a finales de abril de 2008 el programa aparecía en la página electrónica del Fisdl (www.fisdl.gob.sv) y las asociaciones de migrantes se incluyen como contrapartes.

28. Comunicación personal con Fanny de Saravia, del Fisdl, 22 de octubre de 2007.

29. Entrevista con Ernesto Nosthas, titular de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, 21 de agosto de 2007.

30. *Ibidem*.

munidad de origen, pues los mismos clubes de oriundos han articulado desde siempre las redes transfronterizas con una variedad de actores locales; el gobierno central no fue precisamente el primero en tenderles la mano³¹. El tema aquí es si el gobierno central está decidido a jugar un papel más determinante en la creación de las condiciones para la integración de los migrantes salvadoreños en los asuntos nacionales y locales.

A diferencia de las remesas familiares, las colectivas (contribuciones recogidas y canalizadas por grupos organizados de migrantes hacia sus pueblos de origen, principalmente) involucran intermediarios gubernamentales que también participan en la planeación y ejecución de las obras. Además, las llamadas remesas colectivas suponen un aprendizaje social y político para los miembros de los clubes de oriundos, lo cual les da una dimensión “significativa y única”³². Ahora que ya no se están aprobando más proyectos de coinversión en El Salvador, este proceso de acumulación de capital social y político se dificulta, no se potencia y, en el mejor de los casos, se queda a medias³³. No llega a concretarse la observación que Goldring hace sobre el beneficio de

las obras financiadas en esquemas similares al “tres por uno” en México:

La mayoría son obras que por sus funciones caen o caían bajo la responsabilidad del Estado. Esto, junto con la experiencia adquirida a través de la ejecución de las obras, nos permite calificar a las remesas colectivas y lo que se hace con ellas como ejemplos vivos de ciudadanía social sustantiva. Es ciudadanía social porque agiliza la tarea tradicional del Estado en materia de beneficios sociales y de bienestar [...] Hablamos de ciudadanía sustantiva o de facto porque el hecho de llevar a cabo las obras representa una participación política dentro de un contexto donde los migrantes no están amparados por un marco legal que les otorgue derechos políticos plenos en México.³⁴

Este planteamiento es aplicable al caso salvadoreño, sobre todo en cuanto al significado de las aportaciones de los comités de oriundos. Sin embargo, también se debe apuntar que el financiamiento de obras de infraestructura de distinta naturaleza es una obligación del Estado si nos atenemos a las que se consideran sus principales funciones (garantizar el orden, el bienestar y la unidad de la sociedad que gobierna, así como regular el conjunto de re-

31. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005*, *óp. cit.*, p. 273. Mora, S., *Migración internacional y decisiones públicas locales en El Salvador* [Tesis de maestría], San Salvador: Flacso, 2005; y De León, M. y Rodríguez, G., *Asociaciones de salvadoreños en Los Ángeles, California, USA y el desarrollo en sus comunidades de origen (1992-2004)* [Tesis de maestría], San Salvador: Universidad de El Salvador, 2004. En general, los clubes han logrado concretar proyectos de infraestructura menor en sus comunidades de origen coordinándose con iglesias, organismos como la Cruz Roja Salvadoreña, algunas empresas privadas y algunas ONG, entre ellas, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad), la Fundación Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Fucad), la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde), el Centro de Recursos Centroamericanos (Carecen, por sus siglas en inglés), Servicios Católicos de Auxilio (CRS, por sus siglas en inglés) y Visión Mundial. Además, los clubes existen desde principios de la década del noventa, mientras que Unidos por la Solidaridad incluyó a migrantes desde 2003.
32. Goldring, L., “Remesas familiares, remesas colectivas y desarrollo. Implicaciones sociales y políticas”. En Delgado Wise, R. y Knerr, B. (coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México D. F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 89.
33. Los clubes de oriundos siguen su propia dinámica y no se desarticulan a causa de la desatención del gobierno central o de las alcaldías. El flujo de remesas colectivas no se detiene por el solo hecho de que no haya más fondos gubernamentales para Unidos por la Solidaridad.
34. Goldring, L., “Remesas familiares, remesas colectivas y desarrollo”, *óp. cit.*, p. 84. Véase además Moctezuma Longoria, M., “La experiencia política binacional de los zacatecanos residentes en Estados Unidos. El caso del Frente Cívico Zacatecano”. En Delgado Wise, R. y Favela, M., *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, México D. F.: Miguel Ángel Porrúa, 2004. El autor habla de la existencia de una “membresía comunitaria que da origen a una cierta participación política” en el caso que él ha estudiado, es decir, Zacatecas.

laciones sociales y económicas que se verifican en el complejo social). No estoy proponiendo que desaparezcan las coinversiones del tipo que estoy analizando aquí, sino más bien que se discuta hasta dónde pueden ser las remesas colectivas complemento de la acción estatal y en qué momento será más prudente exigir al Estado que asuma sus responsabilidades.

La evolución de las economías capitalistas ha creado un nuevo escenario para las formas tradicionales de organización de las sociedades. Según Goldring, “el contexto político-económico favorece un papel reducido del Estado en materia de inversión en infraestructura y servicios sociales, promueve el libre mercado y los *public-private partnerships* como solución de ciertas necesidades sociales”³⁵. Esto ha hecho que los gobiernos en los países expulsores de mano de obra no calificada hayan adoptado mecanismos para hacer uso de los recursos que ciertos grupos en la diáspora están dispuestos a donar. Por ser un fenómeno reciente (los clubes de oriundos de El Salvador empezaron a formarse a principios de los noventa; y sus relaciones con el Estado, casi una década después), programas como Unidos por la Solidaridad no lograron encontrar un lugar más permanente en las estructuras del sistema. Quizá ya sea tiempo de pensar en cómo hacerlo de manera que el Estado sea el mayormente comprometido.

En este contexto, sorprende aún más que el Gobierno salvadoreño no ponga más empeño o no busque alternativas para dar continuidad a un programa que, excepto por algunos problemas³⁶, había alcanzado muy buenos resultados y despertado un gran interés en la comunidad migrante. Los hechos desdichan algunos propósitos escritos en los planes del Gobierno actual y no se está potenciando un actor binacional clave

en el mantenimiento de los vínculos con los salvadoreños en el exterior.

1.2. Estrategias ligadas a lo político

El terreno político ha visto acciones menos contundentes para integrar a la comunidad expatriada en el plan de nación salvadoreño. En los lineamientos de la actual política de gobierno, se proponen en esencia dos formas de hacerlo: un “análisis concienzudo” del voto en el extranjero y el establecimiento de “mecanismos de diálogo permanente” con los migrantes para oír sus opiniones y sumar sus aportes al esfuerzo nacional. Analicemos cómo se han desarrollado desde 2004 estos dos ejes.

El tema del voto de los salvadoreños en el exterior, que, según el plan del gobierno, de ser aprobado se limitaría a las elecciones presidenciales, no ha prosperado en la Asamblea Legislativa. Sí ha sido materia de varios discursos del Presidente salvadoreño. Antonio Saca estuvo presente en Long Island, el 22 de septiembre de 2006, cuando se inició la emisión del Documento Único de Identidad (DUI) en Estados Unidos, y en su discurso subrayó lo siguiente:

La identificación de los salvadoreños es la principal función del Documento Único de Identidad; sin embargo, además de esto, sirve para realizar muchos trámites legales, que surten efecto en El Salvador. Tales como: aceptación de herencia, otorgamiento de poderes para diversos actos jurídicos, trámites de pensiones, compra y venta de muebles, normalización de testamentos, constitución de empresas mercantiles, reconocimientos de sus hijos, escrituras de identidad, entre otros importantes trámites. [...] Hacer posible que los salvadoreños en Estados Unidos se puedan identificar como salvadoreños a través del DUI, nos acerca a ustedes, y ade-

35. Goldring, L., “Remesas familiares, remesas colectivas y desarrollo”, *óp. cit.*, p. 88.

36. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005*, *óp. cit.*, pp. 266-273. Fundamentalmente se señala la falta de capacidad de las organizaciones de migrantes para cumplir los requisitos del proceso de los concursos. Eso se refleja en el hecho de que un pequeño número de clubes ha ganado concursos varias veces. Los datos de 2005 señalan que los proyectos se concentran mayormente en tres departamentos: La Unión (30%), La Paz (20%) y Chalatenango (13%).

más, nos permite hacerlos parte aún más vital de la construcción de los nuevos escenarios de progreso que requiere el país.³⁷

El Documento Único de Identidad posibilita que cualquier salvadoreño mayor de 18 años de edad ejerza el voto, y su emisión en Estados Unidos es prácticamente el único paso que se ha dado para hacer realidad una petición hecha desde hace años por algunos sectores de la comunidad expatriada. En una ocasión, el Presidente salvadoreño afirmó lo siguiente:

Conozco muy bien este deseo y este derecho de ejercer [el voto] desde el exterior, he sido claro que, en lo que compete al Órgano Ejecutivo dejaremos allanado el camino para que el voto en el exterior se ejerza, cumpliendo con los requisitos de nuestra Constitución y las leyes de la República.³⁸

Al menos en los últimos dos años, no se ha mencionado la posibilidad de que los salvadoreños puedan votar en el extranjero durante las elecciones presidenciales de 2009. Esto ha sido descartado por varios dirigentes de los partidos políticos con mayor representación en la Asamblea Legislativa³⁹. El presidente Saca, al decir que su gobierno “allanará el camino” para que esto se concrete, está confirmando que el asunto se dejará, siendo optimistas, para los comicios de 2014, sino es que para 2019 (en El Salvador hay elecciones presidenciales cada cinco años).

El presidente Saca y otros dirigentes de su partido también aluden constantemente a la forma en la que una ley del voto en el exterior debe “cumplir los requisitos” del marco

jurídico salvadoreño (en la Constitución y la legislación secundaria). Ha existido un debate en torno a esto, y se han hecho visibles dos posturas: la de los que afirman que no es necesaria una reforma constitucional para el voto extraterritorial y la de los que la encuentran indispensable.

Las visiones gubernamental y del partido Arena se inclinan por la segunda opción⁴⁰. Esto representa sobre todo un problema en cuanto a los tiempos en los que se podría lograr el ejercicio del sufragio desde el extranjero, porque se han estado alargando. Para una reforma constitucional, en El Salvador se requiere que una legislatura la apruebe y que la siguiente la ratifique. En otras palabras, si el voto en el extranjero fuese aprobado en el período actual (2006-2009), tendría que ser ratificado por la próxima legislatura (2009-2012).

La lista de obstáculos para que se apruebe una ley en este sentido es larga. Uno más se expresa en la marcha, también lenta, de la emisión de los DUI en Estados Unidos. Solo un poco más de 11 mil salvadoreños, de un universo estimado de un millón 66 mil potenciales votantes, lo han solicitado; la empresa que se encarga de procesarlo ha amenazado con cerrar operaciones por la poca demanda que se ha registrado⁴¹. Por otro lado, falta empezar a emitirlo en otras partes del mundo y en más ciudades estadounidenses (hasta julio de 2007, el trámite sólo podía hacerse en las tres ciudades en donde se lanzó inicialmente la campaña de carnetización). En todo caso, acá solo interesa resaltar que el tema del voto extraterritorial, aunque se ha quedado desde

37. Casa Presidencial, “Discurso pronunciado por Elías Antonio Saca, presidente de la República”, Lanzamiento Oficial del DUI en el Exterior, Long Island, Estados Unidos, 22 de septiembre de 2006. Disponible en <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2006/09/disc2201.html>.

38. Casa Presidencial, “Discurso pronunciado por Elías Antonio Saca, presidente de la República”, Inauguración de la IV Convención de Salvadoreños en el Mundo, San Salvador, 17 de noviembre de 2006. Disponible en <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2006/11/disc1703.html>.

39. Entre otros, entrevisté a Milena Calderón, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior; y a Walter Durán, presidente de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales.

40. Laínez, L., “Saca deja a sucesor el voto en exterior”, *El Mundo*, 31 de marzo de 2007 (disponible en http://www.elmundo.com.sv/Mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=844&Itemid=58); y entrevista con la diputada de Arena Milena Calderón, 15 de octubre de 2007.

41. Laínez, L., “Saca deja a sucesor el voto en exterior”, *óp. cit.*

hace unos años en la agenda política, al menos tiene presencia. El ex presidente Flores no lo mencionaba en su plan de gobierno, pero Saca sí lo hizo, pese a que sólo ofreció desde un principio un “análisis concienzudo” al respecto.

El otro aspecto de la propuesta de incorporación política de la comunidad migrante que se incluye en el plan del Gobierno actual lo constituyen los “mecanismos de diálogo permanente” para sumar sus voces a los esfuerzos nacionales. En este sentido, según el titular de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, se destaca la participación de algunos migrantes salvadoreños residentes en el extranjero en dos proyectos de alcance nacional: en el diseño del Plan Nacional Estratégico de Educación 2021 y en la consulta para los proyectos que el país estará presentando ante la Cuenta del Reto del Milenio del Gobierno de los Estados Unidos⁴².

Antes de la administración Saca, ninguna otra había realizado esfuerzos como este. Voy a detenerme brevemente en el caso de

la Cuenta del Reto del Milenio para ilustrar la forma en que el gobierno central conduce su política de incorporación de la diáspora salvadoreña. Esta iniciativa (Millennium Challenge Account —MCA—), lanzada en 2002 por el presidente George W. Bush, está dirigida al desarrollo de países de renta media-baja que gobiernen con justicia, inviertan en su gente y promuevan las libertades económicas⁴³. El Salvador entró en la competencia por estos fondos con varios países que debían cumplir algunos requisitos: estar arriba de la mediana en al menos la mitad de los indicadores de los tres aspectos mencionados y estar sobre la mediana en el indicador de control de la corrupción.

Al ser seleccionado, El Salvador firmó un convenio de casi \$461 millones con la corporación que administra la MCA del Gobierno estadounidense; dinero que será invertido en el “desarrollo de conocimientos y aptitudes, ampliación de la infraestructura comunitaria, desarrollo del potencial de producción y mejoramiento de las carreteras en la zona norte de la República de El Salvador”⁴⁴.

Cuadro 2
Situación socioeconómica de la población de la zona norte del país

| | |
|---|---|
| Población | 850,000 personas (12% del país) |
| Hogares pobres | 53% (450,000 personas) |
| Hogares en pobreza crónica | 28% (250,000 personas) |
| Pobreza promedio | 52.8% (arriba del promedio nacional de 34.6%) |
| Promedio de escolaridad | 3.7 años (abajo de promedio nacional de 5.6 años) |
| Acceso a servicios básicos | Peores condiciones del país |
| Ingreso per cápita mensual | 60% del promedio nacional |
| Población económica activa dedicada a agricultura | 43% (arriba de porcentaje nacional de 19.2%) |
| Promedio del ingreso anual de los agricultores | \$88 (abajo de promedio nacional de \$102) |
| Nivel de emigración | Una de las zonas de mayor expulsión |
| Área territorial | 7,500 km ² |
| Total de municipios incluidos | 94 de los 262 del país |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fomilenio El Salvador (www.mca.gob.sv).

42. Nosthas, E., “Acciones del gobierno salvadoreño en torno a la migración”, *óp. cit.*, p. 370.

43. Ver <http://www.mca.gob.sv>.

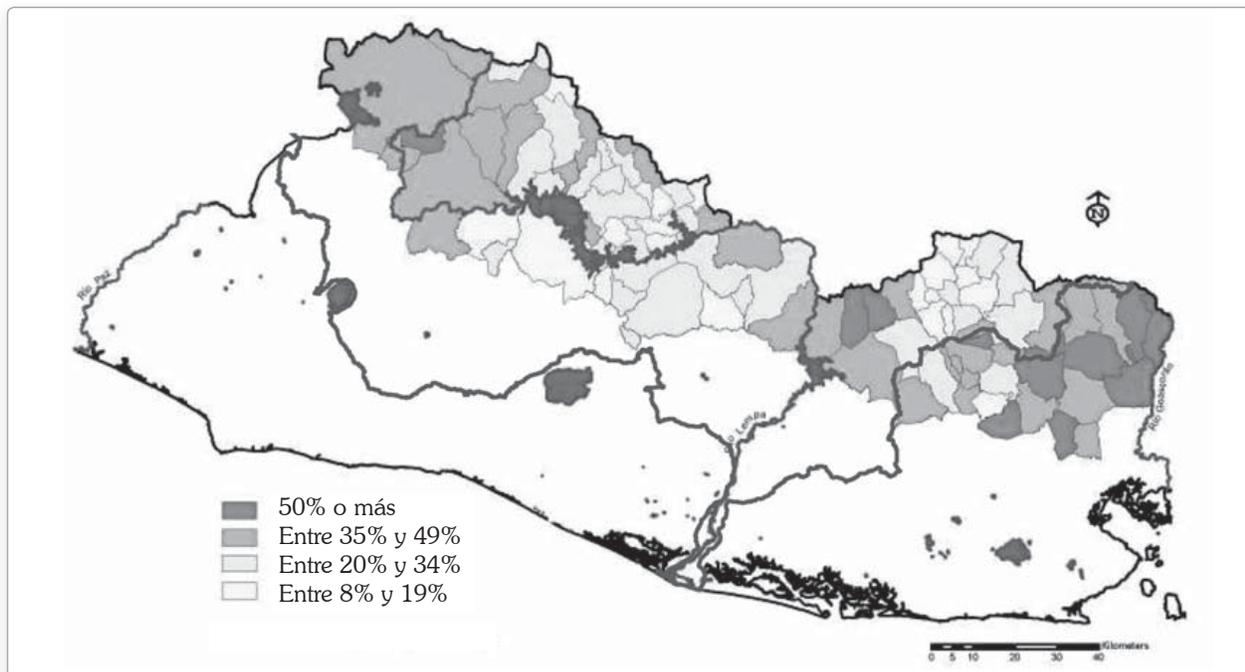
44. Fomilenio El Salvador, “Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América, a través de la Millennium Challenge Corporation”. Disponible en <http://mca.gob.sv/administrador/archivos/0/archivo146.pdf>.

La inversión planeada para la zona norte del país tiene una gran importancia porque se estima que ha sido bastante afectada por los flujos migratorios hacia afuera de las fronteras (y esto se remonta a la década del sesenta). Veamos un ejemplo. En los nueve municipios del oriental departamento de La Unión que serán beneficiados por los fondos de la Cuenta del Reto del Milenio, el porcentaje de hogares que recibe remesas oscila entre el 45.16% (Lislique) y el 63.03% (Concepción de Oriente, que posee el mayor porcentaje a nivel nacional)⁴⁵. Además, como puede verse en el Mapa 1, en buena parte de los 94 municipios incluidos en este plan de desarrollo, el porcentaje de hogares que recibe remesas supera el 35%.

Esto revela en cierta forma un acercamiento del país a la atención de las causas de las migraciones internacionales: la generación de condiciones para que muchas personas de ba-

jos recursos encuentren en sus zonas de origen oportunidades atractivas de desarrollo. Aún es muy temprano para saber si el proyecto, en efecto, será útil para ese propósito. Por ahora es interesante observar cómo el gobierno central, a través del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, condujo una serie de presentaciones de los proyectos que serán financiados con la Cuenta del Milenio. En el discurso gubernamental, predomina la visión de la necesidad de difundir los beneficios proyectados, a fin de motivar el interés y, sobre todo, la inversión de la comunidad migrante. Así lo expresó el mismo Saca ante el II Foro Presidencial con los Salvadoreños en el Exterior, realizado en octubre de 2006: “La Comisión Nacional de Desarrollo presentará ante ustedes las oportunidades que tienen ahora para desarrollar negocios e inversiones en la zona norte y oriental del país en el marco de este plan de nación”.

Mapa 1
Porcentaje de hogares que reciben remesas en los municipios de la zona norte de El Salvador



Fuente: Fomilenio El Salvador, “Mapa de remesas”. Disponible en <http://mca.gob.sv/administrador/archivos/0/archivo128.pdf>.

45. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005*, *óp. cit.* Ver “Compendio Estadístico A”, p. 488.

Lo que funcionarios del Viceministerio llaman “proceso de consulta nacional”, en el que se incluyó a la comunidad expatriada, devino en exposiciones fundamentalmente informativas, tal y como se desprende de la siguiente explicación de Ernesto Nosthas:

La Viceministra [Margarita Escobar] encabezó las presentaciones y se hicieron al menos en dos sitios: Los Ángeles, que es quizá la más grande en tamaño, y en Washington D. C. No pudimos hacerlo en otros lugares de Estados Unidos y otras partes del mundo, básicamente por cuestiones de tiempo. Posteriormente, la Viceministra tuvo la oportunidad de hacerles presentaciones en otras regiones; recientemente lo hizo en Honduras, en Italia, Canadá y en otras ciudades de Estados Unidos, en Belice. Ahí ya no tomó la forma de consulta porque no iban los funcionarios asociados al programa, pero sí se presentó el tema y el apoyo fue unánime.⁴⁶

Sobre los aportes de quienes asistieron a los encuentros con los funcionarios del Gobierno, Nosthas indicó que hicieron énfasis en la protección de los recursos naturales de la región (cascadas, bosques, ríos, etc.). Lo que se presentó fueron “ideas y conceptos”, fue una “consulta conceptual”, y las opiniones recogidas serán tomadas en cuenta para el diseño final que haga la entidad encargada de ejecutar los proyectos (en este caso, la Comisión Nacional de Desarrollo). El plan gubernamental intenta activar el desarrollo en una zona que, a mitad del siglo pasado, quedó fuera de una estrategia nacional, centrada en la construcción de una carretera a lo largo del litoral salvadoreño. Ello generó desequilibrios, pues se tradujo en cierta prosperidad solo en la zona sur del país. La cuarta parte de los migrantes salvadoreños ha salido de la franja norte, estima Nosthas, aunque no es la más poblada a nivel nacional.

En palabras del funcionario, en la presentación de estos proyectos, cuya convocatoria

consistió en una “invitación abierta” emitida por la red consular,

lo primero que les queríamos decir a ellos [los migrantes] era de qué se trataba; o sea que no solo es la carretera, [sino] que es también proyecto de desarrollo social y productivo, que de repente les puede dar a sus familiares la oportunidad de invertir en cosas productivas. Mucha gente lo que quiere es tener oportunidades de crear negocios.⁴⁷

Aquí se combinan dos cuestiones que imperan en las iniciativas gubernamentales: se enfatizan las posibilidades de que los migrantes salvadoreños inviertan su dinero en El Salvador y se les convoca a la presentación de un proyecto de desarrollo en una zona específica del país, pero sin darles poder de decisión o sin construir los mecanismos para que ellos sean capaces de formular propuestas, aunque sea modestamente elaboradas.

A partir de lo anterior, tiene sentido hacer mención de un foro que de haber sido creado quizá habría servido como escenario propicio para que la diáspora salvadoreña formulara sus ideas, proyectos y aspiraciones adecuadamente. Me refiero al ofrecimiento (no cumplido) que hizo el presidente Saca en agosto de 2005 de crear un Consejo de Salvadoreños en el Exterior:

Quiero informarles, que he evaluado la conveniencia de crear un Consejo de Salvadoreños en el Exterior, adscrito al Viceministerio que dirige la embajadora Margarita Escobar, que dará a los compatriotas en el mundo, un mecanismo formal para canalizar sus inquietudes y sus propuestas. De esta manera podremos trabajar en un esfuerzo compartido en el que participen salvadoreños residentes en diferentes partes del mundo y sus comunidades de origen. Hemos instruido a la viceministra Margarita Escobar, para elaborar un plan de trabajo para la ejecución de este objetivo e

46. Entrevista con Ernesto Nosthas, titular de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, 21 de agosto de 2007.

47. *Ibidem*.

iniciaremos en breve el plan piloto, en las comunidades del estado de California.⁴⁸

En este ejercicio de retórica se prometía, pues, un canal más directo, estructurado, institucionalizado y permanente para conocer las inquietudes y sugerencias de la comunidad salvadoreña en el exterior. Podría pensarse quizá en un órgano al estilo del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME). Sus miembros (más de un centenar, incluidos representantes de la comunidad mexicana y mexicano-norteamericana en Estados Unidos y Canadá) pueden presentar sus inquietudes, diagnósticos y propuestas de acción ante el Instituto con dos objetivos: fortalecer las capacidades de los mexicanos que viven en el exterior e impulsar los lazos con sus regiones de origen. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior es un órgano descentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores⁴⁹.

En el caso de El Salvador, la idea de un consejo de este tipo supuestamente fue el fruto del I Foro Presidencial con los Salvadoreños en el Exterior, efectuado en noviembre de 2004. Lanzado por el Ejecutivo, fue presentado como “el inicio de una nueva etapa de suma trascendencia, para la implementación de acciones que buscan desarrollar una política consolidada y activa”⁵⁰ en favor de los salvadoreños en el exterior. Ningún funcionario de la Cancillería quiso explicar por qué nunca se constituyó ese Consejo.

Quiero insistir en que frases como esa se han ido quedando atrapadas en el discurso y no se han traducido en acciones concretas. Los dos foros presidenciales que se han hecho hasta hoy (el segundo tuvo lugar en 2006) han generado opiniones encontradas entre la comunidad migrante. El II Foro Presidencial reunió en su inauguración a más de 700 salvadoreños provenientes de veinte países⁵¹. Salvador Sanabria, fundador de la organización Salvadoreños en el Mundo, sostiene que tal y como se han desarrollado los dos foros presidenciales solo han contribuido a “desunir a la diáspora” y “en lo que les queda se dedican a vender casas”⁵². Esto coincide con la información periodística al respecto, en la que se destaca que los temas de discusión fueron principalmente inversión, plan integral de retiro y oferta de vivienda⁵³.

Originalmente, ese tipo de eventos tenía como objetivo “crear mecanismos de participación de la diáspora en los destinos de la nación”, agrega Sanabria. Su tesis es que el Gobierno salvadoreño creó el Foro Presidencial en lugar del Consejo de Salvadoreños en el Exterior, un órgano que podría haber sido más representativo y efectivo en la canalización de las demandas y propuestas de los migrantes. Según Sanabria, el gobierno del presidente Saca ha querido quitarle protagonismo a organizaciones independientes de la diáspora, y eso se evidenció en la “actitud reactiva” de crear el foro presidencial precisa-

48. Casa Presidencial, “Discurso pronunciado por Elías Antonio Saca, presidente de la República”, Presentación de resultados y respuestas del Foro Presidencial para los Salvadoreños en el Exterior, Pasaquina, La Unión, 24 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/08/disc2401.htm>.

49. Para más información sobre el carácter, fines y alcances del Instituto, puede consultarse su página web: www.ime.gob.mx.

50. Casa Presidencial, “Discurso pronunciado por Elías Antonio Saca, presidente de la República”, Presentación de resultados y respuestas del Foro Presidencial para los Salvadoreños en el Exterior, Pasaquina, La Unión, 24 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/08/disc2401.htm>.

51. López, K.; Granados, K.; Henríquez, A.; y Marengo, J., “Más de 700 asistentes en el II foro presidencial”, *La Prensa Gráfica*, 13 de octubre de 2006. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/especiales/2006/foro2006/8.asp>.

52. Entrevista telefónica con Salvador Sanabria, de Salvadoreños en el Mundo, 16 de octubre de 2007.

53. La agenda del II Foro Presidencial contemplaba esencialmente la intervención de funcionarios del Gobierno y cónsules relacionados con la Cuenta del Milenio, el sistema de pensiones y el turismo. El objetivo de fondo era explicarles a los asistentes cómo invertir en El Salvador a través de estas tres instancias.

mente después de ver el éxito de la primera convención de Salvadoreños en el Mundo, realizada en noviembre de 2003. A los eventos organizados por el Gobierno salvadoreño, explica Sanabria, asisten sobre todo los cónsules y sus comitivas. Algunas notas periodísticas destacan también la asistencia de empresarios y líderes transnacionales.

Para Blanca Flor Bonilla, diputada del FMLN, los foros presidenciales nacieron como una estrategia del partido en el gobierno:

Llegan personas de los consulados y personas de Arena que viven fuera. Es un foro más de partido. Dos años lo ha hecho Saca y traen a los migrantes. Aprovechan y tienen reuniones de los consulados y los embajadores. Pero yo lo puedo calificar sin temor a equivocarme que es un foro del partido Arena, como el presidente es del partido también. No es un foro del Presidente de la República, es un foro del partido usando el espacio del Estado para fines políticos partidarios.⁵⁴

La visión común que comparten en este caso tanto el Gobierno salvadoreño como el FMLN, en su calidad de principal partido de oposición en el país, es la de considerar y situar a los actores transnacionales en un lugar de relativa importancia para la disputa política y electoral (en lo económico, hasta ahora, los más insistentes han sido los de la derechista Arena). Otra óptica al respecto se refleja en las palabras de Martín Martínez, tesorero del Comité de Amigos de Santa Elena en San Francisco, California: “No voy a los foros presidenciales porque no creo que tengamos nosotros los mismos intereses que la Cámara de Comercio de El Salvador; ahí solo va gente de saco [y corbata]”⁵⁵. Martínez recuerda que la única vez que la asociación de la que forma parte fue convocada por el gobierno central a algún evento fue para la presentación del programa Unidos por la Solidaridad; no registra en su memoria ninguna otra convocatoria.

Entre las personas que sí han acudido a las invitaciones generales que gira el consulado salvadoreño en Los Ángeles, está el presidente

de la Cámara de Comercio El Salvador-California, Juan Durán. Este dirigente empresarial, que emigró en 1980, asistió a una de las charlas informativas sobre la fase inicial de la Cuenta del Milenio y luego participó en un recorrido por las zonas donde se construirá el principal proyecto carretero en el norte del país. Durán nunca habló de que los organizadores de la consulta hubieran puesto a discusión o abierto a sugerencias algún elemento de los proyectos planteados.

2. Interpretaciones preliminares

Este artículo se propuso analizar los límites, alcances y formas de incorporación de la diáspora salvadoreña en la política de su país de origen. Se consideró, por un lado, la estrategia del gobierno central para incluir a la población expatriada en el diseño de algunas políticas públicas de relevancia; y, por otro, cómo algunos grupos de migrantes organizados están demandando la aprobación de una ley del voto extraterritorial.

En lo que respecta a oportunidades abiertas por el gobierno central, la consulta en el caso de la Cuenta del Reto del Milenio o los foros presidenciales se han traducido en formas limitadas de participación de la comunidad migrante en el diseño de proyectos de alcance nacional. Lo mismo puede decirse de la constante aparición del tema del voto en el exterior en los discursos del presidente Saca y de funcionarios de su gabinete, para cuya aprobación hasta hoy ha habido únicamente tácticas dilatorias.

Consideremos también el énfasis de las estrategias gubernamentales en encauzar, a la conveniencia de grupos de poder económico en El Salvador, el gasto de las remesas familiares, colectivas y las de inversión. Esto se revela en las iniciativas de la administración Saca en el terreno puramente económico (venta de viviendas, pensiones) y las que hemos analizado antes en escenarios concernientes a algunas políticas públicas del país.

54. Entrevista con Blanca Flor Bonilla, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, 15 de agosto de 2007.

55. Entrevista telefónica con Martín Martínez, tesorero de Comité de Amigos de Santa Elena en San Francisco, California, 22 de octubre de 2007.

En el caso de Unidos por la Solidaridad, lo alarmante es que el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior siga promoviendo el financiamiento de obras comunitarias en los pueblos de origen de los migrantes, ahora sin la contribución de los fondos estatales. Las posibilidades financieras de los clubes de oriundos son limitadas y constituyeron solo el 19% del monto total invertido mientras duró Unidos por la Solidaridad en la modalidad que incluía a organizaciones de migrantes. Estas contribuciones, sumadas a las de fuentes públicas (estatales o municipales), se concretaron en proyectos de beneficio para muchas comunidades. Los clubes de oriundos que continúan aportando ayudas para sus pueblos de origen tendrán ahora un impacto mucho más modesto en el desarrollo local.

El fin del programa coincide con el lanzamiento de Red Solidaria, y el Fisdl parece haber enfocado todas sus energías en el último por razones que no pueden ser analizadas aquí con detalle, pero que seguramente tienen relación con los réditos publicitarios para el gobierno del presidente Saca. Llama la atención que no se hayan explorado otras fuentes de financiamiento gubernamental que hubieran dado continuidad a Unidos por la Solidaridad. Al menos ninguno de mis informantes habló de que se haya buscado en algún momento otra opción cuando desde el principio se sabía que el financiamiento del BID tarde o temprano se acabaría.

Estas son solo algunas señales, muy elementales por ser apenas el inicio acaso del impulso de las relaciones del Estado-nación, en su acepción más clásica, con aquellos ciudadanos que no habitan dentro de las fronteras de

su territorio⁵⁶. La existencia de complejas redes transfronterizas, que en las últimas décadas han afectado profundamente la forma en la que los gobiernos trataban los asuntos migratorios, ha dado lugar a importantes transformaciones en lo que tradicionalmente se ha conceptualizado como el poder del Estado-nación.

Sin embargo, países como El Salvador no han encontrado la forma de enfrentar esos cambios de forma y que ello se traduzca en el fortalecimiento de su joven e imperfecta democracia. En general, encontré evidencia de una integración muy reducida de la diáspora salvadoreña en el terreno de algunas políticas o programas de interés nacional que son competencia del gobierno central. En términos de la definición de participación política de Giacomo Sani, estaríamos aquí frente a un caso de “espectador bastante marginal” más que de un “protagonista de relieve”⁵⁷.

La participación de los expatriados en las consultas convocadas por el gobierno central no supone que a ellos se les pida “parecer, dictamen o consejo” tal y como se define la acción de “consultar”. Únicamente han sido informados de algunos proyectos gubernamentales que serán puestos en ejecución y en los que generalmente se les invita a invertir. Por tanto, no se observa aún una estrategia clara y definida para incluir a la comunidad migrante en los asuntos nacionales. No existe tal estrategia con arraigo suficiente como para extenderse a la multiplicidad de temas que se discuten en El Salvador, en muchos de los cuales se hace necesaria la participación de la población residente fuera del país, sobre todo del sector interesado en conservar lazos estrechos con su país de procedencia.

56. Entre otros, véanse Sassen, S., *Globalization and its Discontents. Essays on the New Mobility of People and Money*, Nueva York: The New Press, 1998; Held, H. y McGrew, A., *Globalization/Anti-globalization*, Cambridge: Polity Press, 2002; Kymlicka, W., *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona: Paidós, 1996; Bosniak, L., “The citizenship of aliens”, *Social Text*, 56, 1998; Riggs, F. W., “Globalization, Ethnic Diversity, and Nationalism: the Challenge for Democracies”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 581, mayo de 2002; y Safran, W., “Citizenship and nationality in democratic systems: approaches to defining and acquiring membership in the political community”, *International Political Science Review*, 3, julio de 1997.

57. “Giacomo Sani”. En Bobbio, N.; Matteucci, N.; y Pasquino, G., *Diccionario de Política*, México D. F.: Siglo XXI Editores, 2005, p. 1137.