

# Artículos

## La política migratoria del actual gobierno Una revisión crítica

*Mario Lungo<sup>1</sup>*

### Resumen

El objetivo de este artículo es hacer una revisión crítica de la política migratoria del gobierno actual frente a uno de los procesos claves que ya ha marcado, decisivamente, al país, en las próximas décadas: la migración internacional. Esto explica que el contenido de la política en este ámbito del gobierno actual se oriente, en lo fundamental, a la migración internacional y tenga como énfasis los aspectos económicos.

### Introducción

Aunque en El Salvador existe un flujo migratorio interno del campo hacia las ciudades, sobre todo hacia el área metropolitana de San Salvador, su volumen es mucho menor que la intensa migración hacia el exterior, ocurrida durante las últimas dos décadas, cuyo destino es prioritariamente Estados Unidos. Por otra parte, el país no es receptor importante de inmigrantes, a diferencia, por ejemplo, de Costa Rica. Esto explica que el contenido de la política en este ámbito del gobierno actual se oriente, en lo fundamental, a la migración internacional y tenga como énfasis los aspectos económicos.

La migración internacional se caracteriza por una compleja dinámica que comprende cinco dimensiones muy vinculadas: primero, la económica, donde el papel de las remesas en la estabilidad macroeconómica y su impacto en la reproducción de las familias receptoras de bajos ingresos son los rasgos emblemáticos; segunda, la territorial, en la que se comienzan a observar los efectos sobre todo en las comunidades rurales y en las pequeñas ciudades; tercera, la social, en la cual son fundamentales la modificación de las relaciones familiares y la transformación de los roles sociales; cuarta, la política, donde se observan fenómenos como el surgimiento de nuevas elites políticas locales; y quin-

---

1. Jefe del Departamento de Organización del Espacio de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

ta, la cultural, que expresa las nuevas percepciones, aspiraciones, valores y conductas (Lungo, 1999).

## 1. La política migratoria anterior

Aunque con dificultad puede hablarse de la existencia de una política migratoria estructurada, en los gobiernos anteriores, podemos identificar los rasgos que caracterizaban las acciones llevadas a cabo, en esta área de las políticas públicas.

No se trabajó en todas las dimensiones mencionadas antes. Hasta ese momento, solo se habían abordado algunos aspectos legales y jurídicos, en la dimensión política, e intentos para promover el uso productivo de las remesas, en la económica. Apenas se comenzaron a incorporar en esta política aspectos de la dimensión cultural, pero desde una óptica casi exclusiva a controlar algunas de sus consecuencias negativas, como la delincuencia juvenil, acentuada por la influencia de jóvenes deportados, a partir de apreciaciones equivocadas en muchos casos sobre las causas de este fenómeno.

La política migratoria del país no había incluido un tratamiento integral de la situación de la población emigrante, en todos los puntos del circuito: lugares de origen, tránsito por terceros países y lugares de destino. Solo se esbozaron programas o acciones aisladas, en algunos de ellos, por ejemplo, la lucha por la seguridad jurídica de los emigrantes indocumentados en el exterior, o los programas para la reinserción de los retornados.

Estas acciones fueron impulsadas de forma aislada por el país, a pesar de la creación de foros, donde participaron otros países de la región norte de América Latina y de El Caribe. También fue conducida casi de forma exclusiva por el gobierno central con un relativo apoyo de la gran empresa privada; pero sin la activa participación de los gobiernos locales y las organizaciones sociales de base. No debe olvidarse que toda política migratoria debe incluir las relaciones entre el país emisor y el receptor de la población, entre los distintos sectores del primero y entre su gobierno y los emigrantes (Mármora, 1999).

La política migratoria estaba y está cada vez más estrechamente vinculada al modelo de crecimiento económico del país. Este último rasgo es, sin duda, el de mayor importancia, ya que cada día es más evidente que no solo la recepción de remesas es una de las bases fundamentales de la estabilidad

macroeconómica, sino que éstas contribuyen a sustituir la inversión pública en los programas sociales, mientras la migración hacia el exterior reduce la presión sobre los mercados laborales. Podemos afirmar, entonces, que *el proceso de migración obligada de salvadoreños es consustancial al modelo de crecimiento económico imperante.*

Esto explica por qué, contra lo esperado, el flujo migratorio hacia el exterior no disminuyó después de los acuerdos de paz de 1992, sino que, al contrario, continuó incrementándose, a pesar de las crecientes restricciones impuestas en Estados Unidos. El porcentaje de las remesas respecto al Producto Interno Bruto revela, además, el alto grado de dependencia de la economía salvadoreña del trabajo de sus emigrantes. Aunque no muestra un nivel de gravedad como Haití o Nicaragua, es mucho mayor que el de República Dominicana, que recibe un monto bastante similar de remesas que El Salvador.

### Remesas en países seleccionados (2001)

| País                 | Remesas<br>(millones de dólares) | % del PIB |
|----------------------|----------------------------------|-----------|
| Ecuador              | 1 400                            | 9         |
| República Dominicana | 1 807                            | 10        |
| El Salvador          | 1 920                            | 17        |
| Nicaragua            | 610                              | 22        |
| Haití                | 810                              | 24.5      |

Fuente: Inter-American Dialogue.

## 2. La política migratoria del gobierno actual

A partir de la conciencia que han ido adquiriendo en el país los diferentes sectores institucionales, sociales y políticos, sobre la envergadura e impacto de la migración internacional para el desarrollo futuro de El Salvador, el gobierno actual ha ido construyendo y consolidando una política migratoria, cuyo eje central es garantizar el continuo flujo de emigrantes y las remesas que éstos envían.

Así, un abordaje más integral de esta problemática comienza a emerger y podemos encontrar acciones incluso nuevas. Entre ellas, en la dimensión económica, la garantía de condiciones de trabajo justas, en los lugares de destino, o la implementación de programas especiales de apoyo económico para la población emigrante retornada. En

la dimensión política, la búsqueda de la garantía de los derechos de la población emigrante, a partir de los tratados internacionales suscritos por el país (Colindres, 2001). En la dimensión cultural, programas especiales para potenciar la incorporación de las personas emigrantes en los países receptores, salvaguardando sus valores culturales, y en los lugares de origen, la incorporación de los valores positivos adquiridos o transmitidos, a través del proceso migratorio.

Esta nueva visión ha llevado a la conformación, a partir de 1999, de una política migratoria relativamente bien estructurada, cuyos rasgos esenciales son los siguientes. En efecto, esta política incluye, en primer lugar, como elemento principal, una serie de actividades en Estados Unidos y en otros países, para garantizar que los salvadoreños que han migrado sin documentación no sean deportados y logren obtener el estatus de residentes. Esta acción es conducida por representantes del más alto nivel del gobierno actual, donde se destacan el Vicepresidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores, y se realiza también ante funcionarios e instituciones de la mayor representación, en el país de destino, como el Congreso de Estados Unidos y el mismo presidente de ese país.

Simultáneamente, se ha realizado un intenso trabajo de acercamiento con las diferentes organizaciones de salvadoreños residentes en el exterior, sobre todo en Estados Unidos, con el objetivo de obtener una posición compartida para enfrentar los problemas de los emigrantes salvadoreños. Es interesante señalar que, a diferencia de lo que ocurre con los de República Dominicana, en este trabajo el sesgo partidario ocupa un lugar secundario. En el caso de este último país, la penetración de los distintos partidos políticos es de gran importancia, a tal punto que el anterior presidente de ese país, Leonel Fernández, creó su base política en las asociaciones de dominicanos que viven en Estados Unidos.

También se han llevado a cabo acciones tendientes a garantizar los derechos humanos de los emigrantes, en los países de tránsito, sobre todo en México, aunque éstos sean indocumentados. En este sentido, se ha aprovechado la Declaración de Pue-

bla, donde participaron representantes de los gobiernos de Estados Unidos, México y Centroamérica. La misma Ministra de Relaciones Exteriores ha visitado los lugares conflictivos de la frontera entre Guatemala y México para observar las condiciones existentes.

En los últimos años, el gobierno salvadoreño, en particular la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores han impulsado una intensa promoción de las vinculaciones entre las asociaciones de salvadoreños residentes en el exterior y sus comunidades de origen en El Salvador. Esta actividad se ha ido extendiendo a otras entidades gubernamentales. Este es un ejemplo del carácter “transnacional” de la política migratoria del gobierno actual.

---

[...] el proceso de migración obligada de salvadoreños es consustancial al modelo de crecimiento económico imperante.

---

La promoción de las vinculaciones anteriores se ha reforzado a través de nuevos programas. Destaca, entre ellos, el que impulsa el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL), que ha creado un fondo de contrapartida para, con remesas enviadas por las asociaciones de los salvadoreños residentes en el exterior y el patrocinio de los gobiernos municipales, ejecutar obras de infraestructura y equipamiento en distintas comunidades pobres del país. Esto constituye, sin duda, una sustitución parcial de la inversión pública, en estos sectores, y muestra el problema que enfrenta la intención, muy publicitada, de hacer que las remesas se inviertan “productivamente”.

Todas estas acciones se han acompañado de una estrategia de propaganda, muy bien diseñada, para resaltar no solo la política migratoria del actual gobierno, sino también el valor de los aportes de los “hermanos lejanos” para el desarrollo de El Salvador. La creación de secciones especiales en los periódicos escritos de mayor circulación —como el Departamento 15 de *La Prensa Gráfica*—, o de programas de televisión y radiodifusión especiales, son una muestra de esta estrategia.

Cuando se compara esta política migratoria con las acciones descoordinadas e incipientes, impulsadas por los gobiernos anteriores, y en particular con la debilidad de la actuación de países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, es evidente que



debe reconocerse que, durante los últimos tres años, se ha ido configurando una política salvadoreña coherente, en este campo. Sin embargo, también es claro que ella se inscribe, y constituye una pieza fundamental, para la implementación de un modelo de crecimiento económico que requiere de la expulsión de la fuerza de trabajo que no puede, estructuralmente, absorber, y de la captación de un monto mínimo y permanente de remesas para garantizar la estabilidad macroeconómica.

*Aquí radica su carácter perverso, al promover la expulsión continua de salvadoreños de todas las edades y condiciones sociales.*

### **3. Ideas para reorientar la política migratoria actual**

Para contribuir a reorientar la política migratoria actual, manteniendo los aspectos y las tendencias positivas que indudablemente ya contiene, y sobre todo para intentar revertir sus efectos perversos, se presentan a continuación una serie de ideas: crear la capacidad de análisis del proceso de migración, tanto interna como internacional; crear un marco institucional específico, responsable de esta problemática, en el cual participen todos los niveles de gobierno y las organizaciones ciudadanas; formular y aprobar una legislación particular para regular todos los aspectos concernientes a los procesos migratorios; y, por último, crear los instrumentos adecuados para la aplicación de esta legislación por las instituciones encargadas.

En el momento actual no existe en el país información actualizada y un análisis serio sobre los flujos migratorios. Es conocida la clara insuficien-

cia de los censos —por los largos períodos intercensales y sus objetivos generales— y de las proyecciones de población anuales, que publica la Dirección General de Estadística y Censos. Las universidades no están realizando investigaciones sobre este punto. Algunos centros de investigación privados y organizaciones no gubernamentales se han limitado a estudiar aspectos puntuales, aunque de gran valor. Esta ausencia de información y análisis debe ser llenada para poder incidir en cualquier política migratoria.

En otros países se han hecho importantes esfuerzos en este sentido, lo que permite conocer las características reales de la migración internacional y superar una serie de mitos, que se generan alrededor de ella. Los pocos estudios llevados a cabo en el país permiten afirmar que es incorrecto hablar de la existencia de un “uso improductivo de las remesas” por la mayoría de sus receptores, individuos o familias, y que tampoco es cierto que éstas hayan provocado actitudes de haraganería en la población trabajadora rural y urbana del país (Zilberg y Lungo, 1999).

Un conocimiento adecuado y permanente de los procesos migratorios es necesario antes de elaborar el marco legal y de definir la institucionalidad que sería responsable de su aplicación. No se trata, aquí, de crear simplemente una nueva institución, sino de pensar, en el marco de los procesos de modernización y descentralización del Estado, quién y cómo debería responsabilizarse en el ámbito gubernamental de esta problemática y cómo participarían las organizaciones ciudadanas.

Esta institucionalidad debe ir, por el carácter transnacional de este proceso, más allá de las fronteras nacionales e incorporarse en esfuerzos regionales. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el foro impulsado por el gobierno mexicano para tratar de establecer políticas conjuntas, en torno a la migración internacional y la creación de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, que trabaja por los derechos de los emigrantes.

La misma orientación debería seguirse respecto a la legislación. No se trata de crear una nueva ley, desligada de la compleja y contradictoria trama le-

gal existente en el país. Se sugiere aprovechar la necesidad de legislar en este campo, articulando lo que se defina en esta área con aspectos claves del desarrollo del país estrechamente vinculados a ella.

Respecto a los instrumentos, se debe ser muy innovador y fomentar la más amplia participación social posible. Ejemplos de algunas propuestas son las siguientes. En términos crediticios, estímulos para la promoción de micro o medianas empresas, utilizando las remesas, para ello se podría crear un fondo especial; en el aspecto tributario, se pueden otorgar estímulos por realización de actividades que empleen migrantes que retornan, etc.

Sobre la utilización compartida de remesas y fondos por parte del gobierno central, como el programa que impulsa el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, mencionado antes, planteamos a continuación un ejemplo de uso alternativo de estos recursos, que contribuiría a revertir los efectos negativos de la política migratoria actual. El departamento de La Unión es uno de los mayores expulsores de población hacia Estados Unidos. Estimaciones oficiales no comprobadas sugieren que casi un tercio de las remesas que se reciben en el país provienen de emigrantes de este departamento. No es casualidad que la población de Intipucá, de esta jurisdicción, quiera colocarse, en numerosos reportajes periodísticos, como un ejemplo paradigmático de las transformaciones positivas, producidas por la migración internacional. Recientemente, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local anunció que de ocho proyectos aprobados, presentados al concurso de fondos compartidos, que promueve esta institución, en conjunto con las asociaciones de residentes en el exterior y municipios locales, cinco pertenecían a localidades del departamento de La Unión.

¿De qué tipo de proyectos se trataba? Como era previsible, eran proyectos referidos a la construcción de obras de infraestructura menor, pero de gran importancia para estas comunidades: adoquinados, pequeños puentes, etc. La ejecución de todas estas obras corresponde a distintas instituciones del gobierno ventral o a los gobiernos municipales. Estamos, entonces, ante un claro ejem-

plo de sustitución de la inversión que corresponde al Estado por los sectores más pobres del país y una muestra de los efectos perversos de esta política.

¿Qué podría sugerirse como uso alternativo? La ciudad de La Unión será el escenario de fuertes inversiones, lo cual desencadenará la construcción del nuevo puerto de Cutuco. Algunas de ellas ya se han iniciado y cambiarán sustancialmente el paisaje urbano y las actuales actividades económicas. Es previsible la creación de nuevos puestos de trabajo especializado, en particular vinculados a actividades portuarias modernas, como el manejo de

---

[...] el flujo migratorio hacia el exterior no disminuyó después de los acuerdos de paz de 1992, sino que, al contrario, continuó incrementándose, a pesar de las crecientes restricciones impuestas en Estados Unidos.

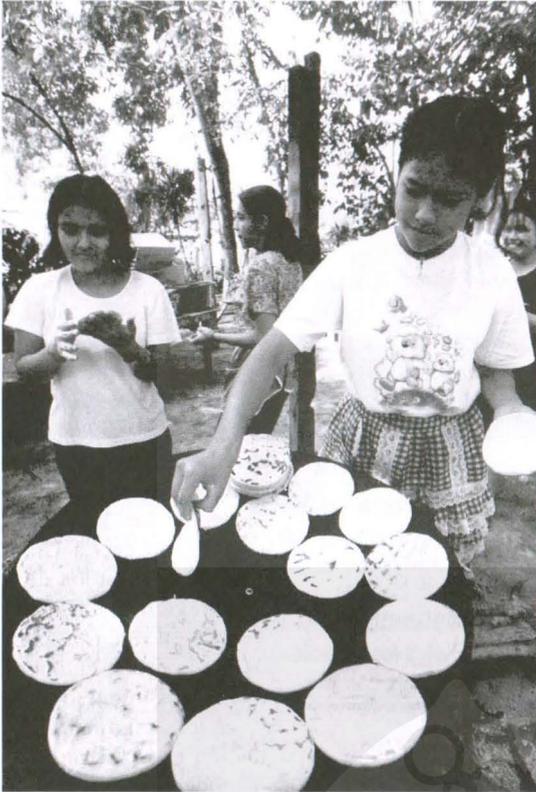
---

contenedores. Se abre aquí una ventana de oportunidad de nuevos empleos para los cuales, lamentablemente, los habitantes de la ciudad de La Unión y de los municipios de la microrregión del golfo de Fonseca no están preparados. Se podrían, entonces, utilizar los recursos que envían los emigrantes para

crear programas de capacitación especializada, en el país o en el exterior, y poder aprovechar las oportunidades de trabajo que surgirán. Un programa de este tipo podría tener así un carácter transnacional positivo para el desarrollo local.

Surgen aquí, sin embargo, fuertes dudas sobre la validez de las ideas anteriores si el modelo de crecimiento económico imperante requiere de la expulsión de la fuerza de trabajo, que no puede absorber, y de las remesas. En el centro de este dilema está una interrogante fundamental para las políticas públicas: ¿cuáles son sus funciones y limitaciones en momentos en que el Estado-nación, como forma de organización política, estaría siendo trascendida por la globalización capitalista actual?

En efecto, el Estado-nación, aunque no desaparece, está siendo transformado de manera profunda, pudiendo plantearse que están emergiendo estados transnacionales. El peso creciente de las organizaciones supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Grupo de los 7 o la Organización Mundial del Comercio, muestran una capacidad de decisión que no descansa en ningún Estado-nación en particular, incluso Estados Unidos, sino en su vinculación di-



recta con las elites políticas y corporativas transnacionales (Stiglitz, 2002).

Algunos investigadores han planteado que la respuesta, desde el ámbito de los sectores populares, de donde se nutren principalmente los emigrantes, provenientes de los países en desarrollo, está en trascender sus acciones a los espacios transnacionales, que se están constituyendo, para defender sus intereses. Los diferentes foros antiglobalización son algunos de estos espacios.

La reformulación de las políticas migratorias, en general, exige incorporar los nuevos factores que determinan las políticas públicas, donde se destaca la pérdida creciente de autonomía del Estado-nación, y analizar éste no solo como una unidad jurídico-geográfica —y a veces como unidad cul-

tural—, sino también y fundamentalmente como sistemas de autoridad, donde se manifiestan las clases sociales y sus prácticas (Robinson, 2001).

#### 4. Conclusión

Los procesos de globalización de la economía y de transnacionalización, al incidir sustantivamente en la forma y las funciones del Estado, están transformando las tradicionales políticas migratorias, en los casos en que éstas existían, y configurando otras nuevas. La contradictoria combinación de espacios de libre comercio, de internacionalización de las decisiones políticas, los obstáculos al libre flujo de la fuerza laboral, el surgimiento de complejas redes solidarias de distinto signo —expresión del creciente capital social transnacional, si puede hablarse en estos términos—, obligan a repensar las políticas y programas, orientados a la migración interna e internacional.

Especial atención debe prestarse, al repensar la política migratoria, a las distintas expresiones del transnacionalismo, que permea cada vez más los procesos migratorios internacionales y la lucha por un desarrollo equitativo, sostenible y participativo, en un contexto de creciente globalización,

#### Bibliografía

- Colindres, Eduardo (2001). "La migración salvadoreña", revista *Entorno XXIII*, UTEC, San Salvador.
- Lungo, Mario (1999). "Políticas migratorias y desarrollo", *Alternativas para el Desarrollo*, 60, FUNDE, San Salvador.
- Mármora, Lelio (1999). "Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria", *Revista de la Organización Internacional para las Migraciones*, Ginebra.
- Robinson, William (2001). "La globalización y la transnacionalización del Estado", revista *Espacios*, 13, FLACSO, San José.
- Stiglitz, Joseph (2002). *La grande désillusion*, Fayard, Paris.
- Zilberg, Elana y Lungo, Mario (1999). "¿Se han vuelto haraganes? Jóvenes salvadoreños, migración e identidades laborales", en *Transformando El Salvador. Migración, sociedad y cultura*, Mario Lungo y Susan Kandel (compiladores), FUNDE, San Salvador.