



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

“LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EMIGRANTES SALVADOREÑOS EN
DIVERSOS ESPACIOS INSTITUCIONALES DE SU PAÍS NATAL”

T E S I S
QUE PRESENTA

DELMY XIOMARA PERAZA TORRES
206381537

PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES
(PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTOR: DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH
JURADOS: DRA. LETICIA CALDERÓN CHELIUS
Y DR. ÁNGEL SERMEÑO

IZTAPALAPA, D.F., FEBRERO DE 2010

AGRADECIMIENTOS

*Hay que convenir en que los cielos dirigen los sucesos
por hilos tan ligeros como imperceptibles a los ojos de los mortales
Las mil y una noches*

He sido muy afortunada de contar en mis años de doctorado con muchos apoyos, todos invaluable. Las becas de la Fundación Ford y de CONACYT hicieron posible que lo económico no fuera preocupación durante tres años.

A mi asesor, el doctor Gustavo Emmerich, debo agradecerle todas las oportunidades brindadas en este tiempo y su forma de sacudir mis ideas hasta el último momento de mis estudios.

La doctora Leticia Calderón Chelius, con sus seminarios en el Instituto Mora, me ayudó a pensar una y otra vez algunas cosas que incluí o excluí de mi tesis.

En el plano personal, debo agradecer a las siguientes personas, todas ellas muy importantes en éste y otros proyectos que he emprendido:

Mi papá, el más asiduo lector de lo que yo escribo, a cuya ausencia nunca nos acostumbraremos

Mi mamá, una de mis grandes inspiraciones en la vida por su dedicación al trabajo y a dar cariño a quienes la rodean

Karen, mi hermana y gran consejera

Carlín, un gran hermano

Mis sobrinos Jere, Miguel, Gaby y María José, por tantas alegrías y nostalgias

Sonia y don Beto, mis suegros, por acogerme y apoyarme con tanto cariño hasta convertirse en mi otra familia

Mis grandes amigas, mujeres ejemplo de inteligencia: Nadia (mi segunda hermana), Claudia Perla (la voz de mi conciencia) y Nancy (por una larga amistad, además del tiempo y consejos para mi proyecto de tesis)

Todas las personas que aceptaron hablar conmigo y, en especial, las de Santa Elena, de quienes aprendí tanto; sobre todo agradezco a las mujeres de la familia Guillén por facilitarme contactos, recibirme en sus casas y hacer mis estancias tan placenteras durante mi trabajo de campo

Y de singular importancia en toda esta aventura: Luis, un compañero grandioso que la vida me dio y que le inyectó inagotable curiosidad a mis días desde que el destino y la fortuna me llevaron a conocerlo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Definición del problema	6-8
Justificación	8-12
Algunas consideraciones metodológicas	12-14
Delimitación temporal	14-15
Recolección de la información y selección de los participantes	15-18
Pautas para el análisis de la información	18-21
Hipótesis, variables e indicadores	21-22
1.0 La migración internacional y su vinculación con la democracia, la globalización y el Estado	23
1.1 Migración y democracia	24-30
1.2 Estado-nación y ciudadanía/membresía en los estudios de la migración internacional	30
1.2.1 Evolución del concepto de Estado-nación en el contexto de las migraciones internacionales: relaciones con la diáspora	31-41
1.2.2 Concepciones de ciudadanía/membresía asociadas con las poblaciones migrantes	41-46
2.0 La participación política en los estudios de la migración internacional	
2.1 Participación política: acotaciones teóricas generales	47-53
2.2 Aproximación teórica al transnacionalismo político	53-62
Políticas de gobiernos dirigidas a crear vínculos con sus poblaciones expatriadas	62-72
Prácticas políticas exhibidas por emigrantes organizados	72-82
Determinantes, escalas y tipos de participación política transnacional a nivel individual	82-84
2.3 Algunos retos en la investigación de la participación política de los emigrantes	84-86

3.0 El proceso democrático salvadoreño y el papel de los emigrantes: una visión general

3.1 Breve introducción a los flujos migratorios en El Salvador	87-91
3.2 Antecedentes de la guerra civil	91-92
3.3 La emigración en tiempos de guerra civil	92-99
3.4 La emigración de la posguerra	99-106
3.5 La democracia salvadoreña como contexto para la posible incorporación de los salvadoreños en el exterior	106-112

4.0 El gobierno salvadoreño y su relación con los emigrantes

4.1 Visión general	113-118
4.2 Estrategias gubernamentales ligadas a lo económico para incorporar a la diáspora en asuntos nacionales	118-124
4.3 Estrategias gubernamentales ligadas a lo político para incorporar a la diáspora en asuntos nacionales	124-135
4.4 Síntesis sobre los esfuerzos del gobierno salvadoreño por incorporar a la diáspora: una estrategia sin pretensiones institucionalizadoras y parcialmente regresiva	135-137

5.0 Espacios de participación para los emigrantes en los partidos políticos

5.1 Del monopartidismo autoritario al bipartidismo centrífugo	138-144
5.2 Formas de vinculación de los partidos políticos con la diáspora salvadoreña	
5.2.1 FMLN	145-156
5.2.2 ARENA	156-159
5.2.3 Asamblea Legislativa	159-161
5.3 Partidos políticos y emigrantes: una militancia extraterritorial sin poder de decisión	161-164

6.0 Participación de los emigrantes en procesos electorales en El Salvador

6.1 La discusión del voto extraterritorial	165-177
6.2 Extraterritorialidad de las campañas electorales y los Candidatos	177-189

6.3 Participación electoral de los emigrantes: activismo político sin derechos extraterritoriales reconocidos	189-192
7.0 Participación política de los emigrantes en dos municipios salvadoreños	193-195
7.1 Formas de participación política de los migrantes a nivel local	
7.1.1 Santa Elena	195-208
7.1.2 Jucuapa	208-209
7.2 Comparación entre Santa Elena y Jucuapa	209-213
7.3 Emigrantes y poder local: la importancia de la organización para alcanzar algún nivel de participación política	213-216
8.0 Conclusiones.	
8.1 Consideraciones generales	217-222
8.2 Caracterización y análisis de la participación política de los emigrantes y sus distintos escenarios	223-228
REFERENCIAS	229-246
ANEXO 1. PERSONAS ENTREVISTADAS	247-249
ANEXO 2. GUÍA DE ENTREVISTA (MODELO)	250-251

INTRODUCCIÓN

Visibilizar la migración es entonces, pasar de la interpretación personal, de la historia individual, de la anécdota repetida hasta el cansancio, a entender lo colectivo de este proceso, que nos toca a todos y nos impacta a todos. Implica, pasar del discurso del reconocimiento hacia los migrantes que se volvió altamente rentable y políticamente correcto en este país, a apelar a la solidaridad, comprensión y respeto sincero como paso elemental para socializar este tema en nuestra sociedad.

Discurso de Leticia Calderón Chelius en la Inauguración de la Segunda Semana Nacional de la Migración, Ciudad de México, 19 de octubre 2009.

Definición del problema

La migración internacional es un tema de gran interés académico debido a las diversas formas en que ha ido evolucionando en el marco del proceso de globalización contemporáneo. El fenómeno migratorio ha sido estudiado desde varias disciplinas en las últimas décadas y es un campo teórico muy prometedor en cuanto a las luces que está dando para entender mejor los cambios que está produciendo la globalización. Igualmente, su estudio está contribuyendo a la promoción de estrategias y políticas más justas que atiendan las necesidades de los emigrantes y los no emigrantes, de tal forma que la migración internacional no siga siendo la única forma de sobrevivencia de los habitantes de los países pobres.

En El Salvador, la emigración se ha convertido en lo que algunos economistas llaman un 'salvavidas' de la economía nacional, pues la mantiene a flote por medio de las remesas que envían anualmente los salvadoreños que viven afuera, especialmente en Estados Unidos. En 2007, los envíos de remesas alcanzaron \$3,695.3 millones, según datos oficiales (www.bcr.gob.sv). Según el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), las remesas representaban el 13.3 por ciento del PIB en 2001 y, en 2006, llegaron a un nivel cercano al 18.6 por ciento¹. El ministerio de

¹ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo, "Remesas internacionales en El Salvador", 2009.

Relaciones Exteriores calculó en 2006 que la población salvadoreña emigrante equivalía a más del 30% del total de habitantes de este país centroamericano.

En el caso salvadoreño, las remesas no han sido sólo un salvavidas económico para el país, sino también político, pues han sido fundamentales en crear condiciones que han evitado una mayor desestabilización social durante el proceso de transición que generó el fin de la guerra civil salvadoreña en 1992. Puede afirmarse que los conflictos sociales y la demanda social disminuyeron, en parte, por el impacto que las remesas han tenido en la economía de sectores como el campesino y el trabajador urbano, que antes y en los tiempos de la guerra civil salvadoreña constituyeron grupos de presión muy activos.

La presente investigación analiza las dinámicas políticas que se producen en algunos escenarios de El Salvador, afectados en mayor o menor grado por la emigración internacional. Me propuse estudiar cuáles son los espacios institucionales disponibles para que los emigrantes se involucren en las políticas del gobierno central dirigidas a atenderlos, en los partidos políticos nacionales, los procesos electorales y las decisiones municipales. Eso me ayudará a analizar hasta qué punto los emigrantes van incorporándose a la vida política del país.

Mi objetivo es profundizar en procesos actuales relacionados con la participación política de la población emigrante salvadoreña, incluidos los grupos organizados de emigrantes, en las estructuras de poder en distintos escenarios nacionales. El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre El Salvador en 2005 se centró en el fenómeno de la migración y habló de un estimado de 300 comités u organizaciones de emigrantes salvadoreños dirigidos a proyectos de “beneficio común” en su país de origen². Se ha hablado también de la variedad de sus contribuciones: desde lo puramente caritativo o de beneficencia pasando por lo humanitario y lo que contribuye a la infraestructura hasta lo empresarial.

A partir del estudio de grupos como los mencionados arriba y otros dedicados a la defensa de los derechos de la población expatriada, podríamos teorizar sobre las distintas formas que ha adoptado la presencia política de los expatriados en distintas instancias

² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, San Salvador., 2005.

nacionales y locales. Un punto de partida de mi proyecto es que hay diversos actores de la diáspora que están incidiendo en las comunidades salvadoreñas, lo cual se evidencia en prácticas políticas, sociales y culturales. Esto requiere un análisis exhaustivo para identificar riesgos y beneficios que puede generar la migración.

Me interesan los procesos tanto individuales como colectivos que se producen en las comunidades que más expulsan mano de obra del país y comparé dos municipios del departamento de Usulután para ese fin. He estudiado este tema y observado las diferencias que existen entre distintos municipios en cuanto a las formas de organización de los emigrantes y sus relaciones con las autoridades municipales de donde aquéllos son originarios³. Ahora me interesa dar un paso más en mi análisis. Para ello, me guiaron las siguientes preguntas de investigación:

- a) ¿Cuáles son las formas de participación política de los emigrantes salvadoreños en su país de origen?
- b) ¿Cuáles son los espacios institucionales donde los emigrantes pueden participar políticamente?
- c) ¿Qué diferencias se observan entre la participación política de los emigrantes organizados y los no organizados?

Justificación

Muchos estudios sobre transnacionalismo político han mostrado evidencias de que las prácticas políticas de los migrantes fortalecen las instituciones de las comunidades de origen e incluso los expatriados que luego retornan a sus países natales para formar parte del liderazgo político nacional lo hacen dentro de estructuras y jerarquías ya existentes⁴. Luis Guarnizo dice que “Es posible que una vez que estas prácticas se asuman conscientemente como estrategia política por parte del Estado, de los partidos políticos, de grupos sociales, traten de introducir un cambio y la transformación

³ Xiomara Peraza, “Migrant-local government relationships in sending communities: the power of politics in postwar El Salvador”, en *Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 3, 2008.

⁴ Eva Ostergaard-Nielsen, *International Migration and Sending Countries. Perceptions, policies and transnational relations*, Palgrave Macmillan, Inglaterra, 2003, p. 18. [A partir de éste, todos los documentos escritos originalmente en inglés han sido traducidos al español por la autora de esta tesis]

social en ese sentido”⁵. Mi interpretación es que se está hablando de un proceso que comienza con la visibilización de las actividades de los emigrantes en su dimensión política para que luego su influjo devenga en acción transformadora, cuando estén dadas algunas condiciones que van desde la madurez del movimiento organizativo extraterritorial hasta el contexto institucional de un sistema determinado.

Este estudio intenta estudiar la migración internacional desde un enfoque que responda a la realidad de las comunidades salvadoreñas. Estamos hablando de un país en el que no se ha concluido la etapa de transición que se configuró tras el fin de la guerra civil y en el que se redefinieron las instituciones salvadoreñas a nivel del gobierno central y municipal. La transición de posguerra no ha terminado de consolidarse y la joven democracia del país enfrenta todavía muchos retos.

Mi análisis adoptó un punto de vista crítico de los procesos políticos del país para entender cómo la migración internacional y los procesos transfronterizos que se derivan de ella inciden en las formas de poder. Por ello, exploro las formas de participación política de los emigrantes en distintos niveles institucionales que van de lo nacional a lo local en municipios específicos (principalmente rurales, porque sólo en ellos se han consolidado grupos de expatriados que han estado contribuyendo con sus comunidades de origen por espacios largos de tiempo, un fenómeno que no ha ocurrido en las ciudades grandes del país).

El nivel local me preocupa porque históricamente las zonas rurales han estado más marginadas de las políticas gubernamentales y en ellas es donde la pobreza también está más concentrada⁶. Las áreas rurales del país han estado mucho más excluidas de las estrategias nacionales de desarrollo (e incluso de las municipales): no solo nos referimos aquí a su atraso en cuanto a bienestar y progreso, sino a su atraso en lo concerniente a cultura política. En este marco, se están observando transformaciones institucionales como en el caso de los gobiernos municipales casi siempre escasos de fondos, que están negociando inversiones locales con los emigrantes; éstos a veces son excluidos y otras, incluidos en la toma de decisiones locales; en ocasiones, la población no emigrante tiende

⁵ Luis Guarnizo, “La nueva configuración de los estudios sobre migración”, en Marcela Ibarra Mateos (coord.), *Migración y reconfiguración transnacional de los flujos de población*, Universidad Iberoamericana Puebla, México, 2007, p. 29.

⁶ Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), s/f, “Programa Unidos por la Solidaridad: Atención a las comunidades salvadoreñas en el exterior”, documento no publicado..

a buscar el apoyo de los comités de pueblo formados en el exterior para atender necesidades básicas individuales y colectivas locales que, en principio, deberían ser atendidas por entidades domésticas como pueden ser el Estado o las municipalidades, por ejemplo.

Un análisis de los procesos políticos que se han estado desarrollando en el país puede contribuir a potenciar dinámicas más participativas y más representativas de los distintos sectores que constituyen parte fundamental en los municipios en el contexto actual de globalización. En suma, se trata de relacionar el fenómeno migratorio con la forma en que se está desarrollando la democracia en el país. En cierto sentido, mi análisis quiere ser un aporte para que las formas tradicionales de hacer política sean cuestionadas y empiecen a ser transformadas.

Se notará cierto énfasis en las expresiones organizativas de los emigrantes más allá de los clubes de oriundos (la forma más conocida entre ellas). Incluyo también otros grupos que no necesariamente fundamentan su actividad transfronteriza en lazos estrechos con comunidades de origen específicas. En la literatura, ha habido mucho más interés por los clubes de oriundos, a los cuales se les atribuye un gran “potencial” para colaborar en el desarrollo de países con altos índices de migración internacional, especialmente en los casos de El Salvador y México⁷. Algunos autores han relativizado los beneficios de las “remesas económicas” colectivas para el desarrollo local de las comunidades salvadoreñas. A mí me interesa profundizar en lo que algunos académicos han llamado “remesas políticas”, relacionadas con las prácticas transnacionales y cómo estas se han venido ejerciendo en El Salvador. Esto implicaría reflexionar sobre el origen y fin del poder público (el Estado), el papel de la ciudadanía y las formas de organización de la sociedad en la posguerra.

El informe 2005 del PNUD señala que la migración internacional ha generado una diversidad de dinámicas locales en El Salvador. Por ejemplo, hay mucha heterogeneidad entre los clubes de oriundos salvadoreños en términos de su capacidad organizativa en los

⁷ Véase, por ejemplo, Luin Goldring, "Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-dimensional Typology", en *Development and Change*, vol. 35, núm. 4, 2004; Rodolfo García, *Migración, remesas y desarrollo local*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2003; Raúl Delgado y H. Rodríguez, "The emergence of collective migrants and their role in Mexico's local and regional development", disponible en www.migracionydesarrollo.org, 2001; Manuel Orozco, "Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?", Inter-American Dialogue Report, Washington, DC, disponible en www.thedialogue.org, 2003.

Estados Unidos y su habilidad para concretar proyectos en sus lugares de origen⁸. De cualquier manera, ellos han sido contribuyentes importantes en obras de infraestructura, humanitarias y de orden social. La clave, según el PNUD, es la coordinación entre los grupos organizados de emigrantes y la institucionalidad local, a fin de que la sostenibilidad del proceso de desarrollo esté garantizada y los esfuerzos rindan frutos. El PNUD aboga por “procesos translocales” de participación y negociación que hagan funcionar los proyectos conjuntos entre la población emigrante organizada y la no emigrante.

Una conclusión que comparten varios autores sobre las donaciones de emigrantes colectivos, especialmente las económicas, es que “estas asociaciones han tenido ya un impacto en el desarrollo social de sus países de origen”⁹, en una alusión a Centroamérica y a El Salvador, particularmente. El mismo corolario expresa el PNUD: “hay potencial para que las organizaciones comunitarias de migrantes puedan ser socias para el desarrollo en El Salvador”¹⁰. Guarnizo también externa la misma visión: “A pesar de su valor simbólico, los proyectos comunitarios apoyados por los migrantes representan importantes contribuciones al desarrollo local económico y social”¹¹.

Pese a la abundancia de estudios de las remesas en términos económicos, el tema no ha sido suficientemente analizado desde el punto de vista del impacto de los emigrantes en la política salvadoreña. En la revisión de literatura que he hecho hasta hoy, he visto escasos estudios sobre el caso salvadoreño enfocados en las formas que han adoptado las prácticas políticas de los emigrantes en el país de origen que identifiquen y comparen la diversidad de escenarios y actores que se involucran en ellas¹².

⁸ Paul y Gammage, *op.cit.*

⁹ Manuel Orozco, *op.cit.*, p. 14.

¹⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p. 276.

¹¹ Luis Guarnizo, 2003, p. 678.

¹² Véase, entre otros, Beth Baker, *Salvadoran migration to Southern California*, University Press of Florida, Gainesville, 2004; Sandra Mora, “Migración internacional y decisiones públicas locales en El Salvador”, Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005; Patricia Landolt, “El transnacionalismo político y el derecho al voto en el exterior: el caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos”, en Leticia Calderón (ed), *Votar en la distancia: la extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, DF, 2003; Patricia Landolt, “The transnational geographies of immigrant politics: insights from a comparative study of migrant grassroots organizing”, en *The Sociological Quarterly*, vol. 49, 2008; José Itzigsohn y Daniela Villacrés, “Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting and Salvadoran home town associations”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 4, 2008; Roger Waldinger *et al.*, “Conflict

El valor de un estudio como éste radica en dos aspectos: en primer lugar, en la necesidad que existe de pasar del análisis puramente económico de los millones de dólares que envían los salvadoreños residentes en el extranjero a un análisis de los procesos políticos que se derivan de esa inyección monetaria y, en segundo lugar, está el hecho de que no es posible continuar con el discurso del “peso” o la “importancia” de la población emigrante para el país en términos políticos, si no se tiene una visión clara de las formas en las que ésta ya está participando y las otras formas a las que aspira, pero que aún están fuera de su alcance (por ejemplo, el voto desde el exterior). El segundo aspecto, más que una medición de la participación política, se define aquí como un diagnóstico que puede acercarnos a una apreciación más o menos realista sobre el fenómeno político derivado de los esfuerzos organizativos de los expatriados.

Todo esto tiene implicaciones en la concepción del Estado-nación y sus responsabilidades con los ciudadanos, así como en la forma en que ha evolucionado la democracia salvadoreña. Han surgido nuevos actores (los emigrantes), cuya participación—cuando es permitida—tiene repercusiones importantes en las luchas de poder y en su ejercicio.

Algunas consideraciones metodológicas

Esta tesis se enfoca básicamente en las formas de participación política como unidad de análisis tal y como se observa en los emigrantes salvadoreños, especialmente de los que residen en Estados Unidos. Para contribuir en el análisis de las prácticas políticas de los emigrantes, he escogido la aproximación cualitativa y el estudio de caso como estrategia de investigación para profundizar en los gobiernos locales, específicamente. Considero ésta una forma apropiada de explorar y describir los (todavía embrionarios) espacios abiertos a la participación de los emigrantes en distintos espacios políticos en El Salvador. Específicamente se abordarán cuatro estructuras: gobierno central, partidos políticos, procesos electorales y gobiernos locales.

and contestation in the cross-border community: hometown associations reassessed", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 5, 2008.

Con un enfoque fundamentalmente cualitativo, se hace el análisis de aspectos esencialmente políticos temporales, pero también se exploran elementos sociogeográficos y económicos que contribuyen a explicar el fenómeno que me ocupa. No se descarta el empleo de información cuantitativa para la parte descriptiva de aspectos como los perfiles de los dos municipios en los que se desarrolló el trabajo de campo o el procesamiento de alguna información cuantitativa que pueda enriquecer el análisis.

La investigación cualitativa se compone de distintos métodos enfocados en la interpretación, con lo cual se estudia “la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar partido de, o interpretar, los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas”¹³. La investigación cualitativa es una metodología orientada a la producción de datos descriptivos, como son las propias palabras de las personas a quienes se investiga, así como su conducta observable. Ha sido reconocida como una estrategia muy útil, comparada con la investigación cuantitativa, para descubrir y generar teorías. Leon Festinger y Daniel Katz escribieron que la comunicación con las personas había sido siempre usada por los científicos sociales en sus estudios. La tradición cualitativa, sin embargo, ha sido criticada por su problema para transformar su “altamente subjetivo” proceso para acercarse a su objeto de estudio y por no adoptar un “método sistemático” para la recolección de datos¹⁴.

Harry Wolcott arguye que “el problema de convertir la experiencia desordenada en un ‘recuento escrito autorizado’ nunca desaparece totalmente”, independientemente de que se use la tradición cualitativa o la cuantitativa¹⁵. Gary King y sus colegas hacen una defensa de ambas tradiciones y favorecen su combinación: “las diferencias entre la tradición cuantitativa y la cualitativa son solo de tipo estilístico y su importancia en términos metodológicos y de contenido es mínima... Tanto los estudios cuantitativos como los cualitativos pueden ser sistemáticos y científicos”¹⁶.

¹³ Gregorio Rodríguez Gómez, Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez, *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe, Málaga, 1996, p. 32.

¹⁴ Leon Festinger y Daniel Katz, *Research Methods in the Behavioral Sciences*. Dryden Press, New York, 1953, p. 327.

¹⁵ Harry Wolcott, 1994, *Transforming qualitative data: description, analysis and interpretation*. SAGE Publications, California, 1994, p. 10.

¹⁶ Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 15.

La investigación cualitativa privilegia los métodos y técnicas de observación, documentación, análisis e interpretación de las características, los patrones, significados y atributos de elementos específicos del fenómeno que se estudia. Igualmente, privilegia la exploración de percepciones, pensamientos y sentimientos de los informantes, en un contexto en que los investigadores –a través de su intervención con el objeto indagado—más que descubrir el conocimiento lo crean. Consecuentemente, el investigador debe ser sensible a los efectos que provoca sobre las personas a quienes estudia. En lugar de partir de teorías, hipótesis o modelos preconcebidos, la investigación cualitativa se fundamenta en el método inductivo, pues parte del desarrollo (elaborado por los investigadores) de conceptos, intelecciones y comprensiones, con base en las pautas de los datos. Por lo tanto, es necesario que haya flexibilidad en el diseño y la manera de conducir la investigación.

Delimitación temporal

Para efectos metodológicos, centraré mi análisis en el periodo que va desde las elecciones presidenciales de 2004 hasta las de 2009. Esto circunscribe el estudio a la administración gubernamental que (quizá en formas discutibles) más ha desarrollado sus vínculos con la diáspora salvadoreña hasta ahora, la del presidente Elías Antonio Saca, electo en marzo de 2004, y a los gobiernos municipales electos en marzo de 2006. A lo largo de 2007 y especialmente en 2008, los dos principales partidos del país, es decir, la entonces gobernante Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el opositor Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), activaron notablemente sus aparatos propagandísticos. En 2009, hubo comicios presidenciales, legislativos y municipales, por tanto, hago referencias a la campaña electoral de tal año en tanto se convirtió en una coyuntura para observar la presencia política de la diáspora salvadoreña. Esto redundó en coyunturas políticas muy interesantes de discusión, no sólo en El Salvador, sino también en algunos sectores de la población emigrante salvadoreña, como se verá a lo largo de este trabajo. Fue notable, por ejemplo, el triunfo del candidato presidencial del FMLN Mauricio Funes, un hecho que debo subrayar, pues se prevé un

nuevo giro en el gobierno y algunas de las ideas aquí planteadas podrían dejar de tener validez.

Recolección de la información y selección de los participantes

Para la recolección de la información, fundamentalmente conduje 40 entrevistas semi estructuradas con informantes clave. Las entrevistas duraron alrededor de una hora cada una y se desarrollaron siguiendo una guía de preguntas abiertas y bastante flexibles, a fin de generar un intercambio dinámico y distendido, que facilitara la comunicación.

Diseñé seis guías de entrevista con el objetivo de adecuar las preguntas al tipo de informante: emigrantes, funcionarios del gobierno central, diputados, dirigentes de partidos políticos, funcionarios de gobiernos locales, y miembros y representantes de organizaciones de (y que trabajan con) emigrantes. Las preguntas giraron en torno a la historia migratoria de los informantes y su participación en actividades orientadas a incidir en asuntos políticos de El Salvador. En esencia, todos los cuestionarios contenían los mismos temas y se diferenciaban ya sea por la adición de tópicos que se consideraran pertinentes o supresión de los que no lo fueran tanto.

La mayoría de conversaciones fueron grabadas y luego transcritas para su análisis. Algunas de ellas están documentadas únicamente por escrito, sobre todo en los casos en los que hubo problemas tecnológicos y la grabación no funcionó. Entre éstas se cuentan principalmente las que se hicieron vía teléfono con informantes que estaban en Estados Unidos o en San Salvador, mientras la investigadora se encontraba en México.

Para entrar en contacto con todas estas personas, me presenté como una investigadora social independiente. Hubo mucha apertura de su parte. Los funcionarios del ministerio de Relaciones Exteriores fueron los más difíciles de contactar, pero al final logré entrevistar al más alto cargo en la Dirección General de Atención a los Salvadoreños en el Exterior. En los partidos políticos, tanto líderes como diputados mostraron mucha disponibilidad, aunque resultó complicado establecer fechas y lugares de las entrevistas con algunos, porque se movilizaban mucho entre la capital y Usulután, el departamento donde se ubican mis dos casos de estudio para los gobiernos locales (Santa Elena y Jucuapa).

En el cuadro A, presento algunas características de los municipios donde se desarrolló la investigación de campo. Ahí se observan algunos de los rasgos que justifican su elección para este trabajo: en primer lugar, sus poblaciones son equiparables en número. En segundo lugar, en el porcentaje de hogares receptores de remesas también son bastante similares. En tercer lugar, se seleccionaron porque, para efectos comparativos, era necesario que un municipio tuviera clubes de oriundos en el exterior y otro que careciera de este tipo de organizaciones transnacionales. En cuarto lugar, es importante destacar el partido político que gobierna en cada municipio, en ambos es ARENA, porque el elemento partidario (preferencias, filiaciones y afiliaciones) se ha revelado en otros estudios como uno muy importante para las formas en las que se relacionan los emigrantes con los gobiernos locales de sus pueblos de origen¹⁷.

Cuadro A. Algunas características de los municipios estudiados

Municipio	Población (personas) (2006)	Porcentaje de hogares con remesas (2005)	Comité de oriundos en el exterior	Partido en gobierno local (2006-2009)
Santa Elena	16,300	18.6	CASE y CEDESE	ARENA
Jucuapa	16,734	18.3	No	ARENA

Datos de la población obtenidos del sitio Web de la Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador www.digestyc.gob.sv

Datos del porcentaje de hogares que reciben remesas obtenidos del informe del PNUD sobre El Salvador, 2005. <http://www.desarrollohumano.org.sv>

En el caso de los emigrantes oriundos de Santa Elena, a quienes logré entrevistar en su pueblo natal, pude identificarlos gracias a los contactos que ya había hecho en un trabajo de investigación anterior y por ello se me facilitó acceder a quienes en este caso representan la comunidad emigrante. Esa fortuna no la tuve en el otro municipio en el que hice trabajo de campo, Jucuapa.

¹⁷ Estudios Centroamericanos, "El desafío de la diáspora al Estado y la ciudadanía", en *Estudios Centroamericanos*, vol. 61, núm. 690, 2006. Véase además Xiomara Peraza, "Migrant-local government relationships in sending communities: the power of politics in postwar El Salvador", en *Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 3, 2008.

Pude obtener la visión de la población emigrante en Estados Unidos esencialmente por conversaciones con oriundos del municipio de Santa Elena residentes en California y de representantes de organizaciones defensoras de los derechos de los emigrantes, e hice una corta visita a Los Ángeles para participar en la V Convención de la organización Salvadoreños en el Mundo. Debido a los objetivos de mi investigación y a la limitación de recursos, decidí explorar en profundidad únicamente el país de origen, aunque reconozco la importancia que habría tenido también considerar el país de destino¹⁸.

Las personas entrevistadas y los sectores representados son los siguientes:

- funcionarios del gobierno central
- alcaldes de Jucuapa y Santa Elena
- dirigentes del FMLN y de ARENA a nivel nacional, municipal y departamental
- diputados del FMLN y ARENA en las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Reformas Electorales
- oriundos de Santa Elena residentes en California
- habitantes de Santa Elena relacionados con organizaciones de emigrantes
- dirigentes de organizaciones de emigrantes en California
- dirigentes de organizaciones relacionadas con la diáspora salvadoreña (Salvadoreños en el Mundo, Carecen y El Rescate)
- diputados del FMLN en el PARLACEN, residentes en EEUU

Fue fundamental también la investigación documental sobre la migración laboral en el país, además de los escritos existentes sobre los municipios donde se hizo el trabajo

¹⁸ Véase, entre otros, David Fitzgerald, "Towards a theoretical ethnography of migration", *Qualitative Sociology*, vol. 29, núm. 1, 2006 y Luis Guarnizo, *op. cit.*, 2007. El examen de los países de origen y recepción es fundamental en la perspectiva transnacional y muchos académicos lo recomiendan en el estudio de la migración internacional. Sin embargo, esta tesis doctoral no podía abarcar tan amplio espectro. Mi razonamiento es que lo que sucede en el plano institucional en el país de origen está relacionado sólo parcialmente con lo que sucede en el país de recepción.

de campo o en algunos otros que sirvieron como comparación. Igualmente, se consultaron propuestas de ley relacionadas con la comunidad migrante (voto en el exterior, principalmente), así como los planes gubernamentales dirigidos a la comunidad salvadoreña en el exterior y los reportes periodísticos relativos al tema.

Pautas para el análisis de la información

Para analizar la información recogida, se hizo un esfuerzo descriptivo e interpretativo que condujo a la conceptualización de los procesos políticos que se están generando a partir de la migración internacional en El Salvador. Steven Taylor y Robert Bogdan han propuesto un enfoque orientado “hacia el desarrollo de una comprensión en profundidad de los escenarios o personas que se estudian”¹⁹. Ese es un aspecto muy importante en el presente estudio, por lo cual tanto la descripción como la teoría fueron esenciales para entender un fenómeno social como el de la migración internacional. También ha sido esencial lo que algunos autores consideran debería ser una meta de la investigación científica: “la extracción de inferencias descriptivas o explicativas a partir de la información empírica que se tenga del mundo” y “que conduzcan a algo más amplio que no se observa directamente”²⁰.

Mi análisis estuvo orientado por algunas ideas y premisas de los autores que cito a continuación. Es básico empezar con lo que, según Robert Dahl, son las instituciones políticas de la democracia representativa moderna: (a) cargos públicos electos, (b) elecciones libres, imparciales y frecuentes, (c) libertad de expresión, (d) acceso a fuentes alternativas de información, (e) autonomía de asociaciones y (f) ciudadanía inclusiva²¹. Esto me sirvió para operacionalizar la unidad de referencia de mi investigación (el país de origen) y, en consecuencia, las instituciones que estudié son las siguientes (referidas en ocasiones como ‘escenarios’ donde se ejerce la participación política): el gobierno central (que controla decisiones político-administrativas, investido por los ciudadanos), los gobiernos locales (también cruciales en el proceso de decisión y con poderes delegados

¹⁹ S.J. Taylor y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós Básica, Barcelona, 1996, p. 159.

²⁰ Gary King *et. al.*, *op. cit.*, p. 18.

²¹ Robert Dahl, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999.

por la ciudadanía), los partidos políticos (según Dahl, ellos son parte importante para la eficacia de las instituciones políticas democráticas) y los procesos electorales (que garantizan la participación igualitaria y efectiva de los ciudadanos).

El eje que cruza a esas unidades lo constituye la población expatriada, pues me interesa explorar los espacios con que esta cuenta en el país de origen. Aunque Dahl, habla de ‘ciudadanía inclusiva’ en referencia a los adultos que residen “permanentemente” en un país, voy a ampliar el término más allá de las fronteras salvadoreñas²². Esto será útil para afirmar la importancia de incluir en la discusión teórica a los emigrantes, en tanto ciudadanos que continúan vinculados a su país de origen, están sujetos a sus leyes y conservan igualmente los derechos establecidos en la Constitución de la República.

La discusión de la naturaleza de la democracia de una sociedad comprende, según Sidney Verba y Norman Nie, la pregunta de quién participa en las decisiones políticas²³. En su estudio, estos autores se referían a Estados Unidos en los años setenta. En el caso de la realidad salvadoreña actual, se trata de poner el tema del alcance de la democracia salvadoreña en el contexto de la sostenida emigración de buena parte de su población en tiempos de globalización acelerada. ¿Cuán inclusiva podría ser una democracia si no valora o no trata de diseñar formas de participación de una parte de esos ciudadanos que han establecido su residencia en el exterior?

La participación política, según 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 toman²⁴. En el caso de la presente investigación, debo especificar que el concepto abarca los intentos de incidencia en instituciones públicas específicas: el gobierno central y las autoridades municipales de comunidades territoriales con índices relativamente altos de emigración, así como los partidos políticos (dirigentes y diputados) y las elecciones en tanto forman parte de las instituciones democráticas definidas por Dahl.

²² *Ibid.*, p. 100-101.

²³ Sidney Verba y Norman Nie, *Participation in America: political democracy and social equality*. Harper and Row, Nueva York, 1972, p. 1.

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

A partir del análisis de Verba y Nie²⁵, hice algunas delimitaciones importantes para mi estudio, que al mismo tiempo lo diferencian del de aquéllos: (1) mi interés está en identificar las ‘actividades participativas’ dirigidas a incidir en las decisiones o desarrollo de algunas competencias del gobierno central, gobiernos locales, partidos políticos y procesos electorales, independientemente de que las iniciativas hayan surgido de los emigrantes o de sectores externos a ellos; (2) para ir más allá de la identificación, intento explicar cuáles son las consecuencias de esa participación en los distintos escenarios institucionales, sus alcances y límites; y (3) hablaré de las formas de participación convencionales, es decir, en las que se utilizan canales político-institucionales que son hasta ahora las que han predominado entre los expatriados.

Al establecer estos límites en la investigación, he querido definir mi objeto de estudio lo más claramente posible y no rebasar las posibilidades de un trabajo como el presente. Sin embargo, reconozco la importancia de otros temas relacionados con mi tesis y que podrían ser abordados en otros estudios, como podría ser lo relativo a las percepciones o actitudes de los salvadoreños en el exterior hacia los procesos políticos que ocurren en su país de origen, por ejemplo²⁶.

Un último elemento que considero importante para mi investigación es la clasificación que hacen Verba y Nie de lo que denominan “modos de participación”,²⁷. Ellos hablan de “el acto de votar, involucramiento en campañas electorales, contactos iniciados por ciudadanos para atender asuntos particulares y las actividades de grupos u organizaciones para resolver problemas sociales y políticos de incidencia colectiva”. No quise trasladarlos tal cual a mi investigación. Más bien, a partir de sus categorías me propuse identificar cuáles eran los que se observaban en los emigrantes salvadoreños,

²⁵ *Ibid*, p. 7. Verba y Nie se plantearon dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuánta participación hay en Estados Unidos? ¿Quién participa? ¿Cómo participan los ciudadanos? ¿Qué tan igualitarias están distribuidas las oportunidades de participar entre la ciudadanía? ¿Cuáles son los procesos por los cuales participan? ¿Cuáles son las consecuencias de la participación de la ciudadanía? Definen su objetivo principal como “el sistema de participación política”, que constituye uno de los mecanismos por medio de los cuales los líderes conocen las preferencias de la sociedad y, consecuentemente, deciden actuar al respecto.

²⁶ En este caso específico de las actitudes y percepciones, sería interesante un diagnóstico que las incluyera a fin de tener una idea de cuál es la recepción del voto en el exterior en la comunidad expatriada. Los resultados podrían darnos pistas sobre cómo fomentar la participación electoral de los migrantes, si es que efectivamente el Estado salvadoreño y los partidos políticos están interesados en conservar vínculos transfronterizos que trasciendan el terreno económico, es decir, el de las remesas familiares desde el extranjero.

²⁷ Sidney Verba y Norman Nie, *op. cit.*, p. 47..

basada en las entrevistas que hice. Así, al final, estuve en posición 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.

Mi intención es ir más allá de lo descriptivo para observar circunstancias o condiciones históricas particulares o coyunturales que podían estar relacionadas con la forma en que se manifiestan los vínculos políticos de los emigrantes en los escenarios especificados aquí. No me interesa juzgar en términos negativos o positivos ni numéricos la incidencia política de los expatriados, sino explorar el estado de la situación y reflexionar sobre sus consecuencias en los procesos políticos del país expulsor. Una de mis metas es reflexionar sobre las implicaciones que tiene la migración internacional para el tipo de democracia que se está construyendo en El Salvador.

Hipótesis, variables e indicadores

Uno de mis argumentos es que sí existe influencia de los emigrantes en las estructuras de poder político de sus lugares de origen: el punto es acercarnos a los canales institucionales disponibles para hacerlo, así como a sus límites y alcances. A partir de esa premisa, me planteé las siguientes hipótesis:

a) Los emigrantes son tomados en cuenta para definir la política dirigida a los salvadoreños en el exterior, pero no para definir las políticas de orden interno del gobierno central que también los afectan. Esto evidencia que a los emigrantes se les permite una participación limitada en los asuntos nacionales.

b) ARENA y FMLN no hacen esfuerzos serios para dar a los emigrantes participación plena en los asuntos nacionales o partidarios.

c) La participación de los emigrantes en los procesos electorales de El Salvador es poco significativa.

d) La participación política de los emigrantes en los municipios es mayor donde éstos están organizados, que en donde no lo están.

A partir de las hipótesis definidas arriba, establecí las variables siguientes y algunos indicadores:

- a.1) Políticas dirigidas a los salvadoreños en el exterior (evolución y descripción)
- a.2) Políticas públicas de combate a la pobreza
- a.3) Consulta del gobierno central a los emigrantes

- b.1) Esfuerzos de partidos políticos por involucrar a emigrantes (descripción)
- b.2) Formas de participación de emigrantes en asuntos nacionales (en lo legislativo y en la jerarquía partidista)

- c.1) Formas de participación de emigrantes en procesos electorales (identificación, descripción)
- c.2) Funciones que asumen los emigrantes en un proceso electoral (candidato, apoyo de campaña, financista, etc.)

- d.1) Formas de participación de emigrantes en decisiones municipales (identificación, descripción)
- d.2) Existencia o no de organización de emigrantes (sí existe, no existe)

1.0 La migración internacional y su vinculación con la democracia, la globalización y el Estado

Un punto de partida de la presente investigación es cómo entendemos el término democracia (y democratización). Se ha sostenido que va más allá de “un set de instituciones gobernantes”²⁸. En mi estudio, estoy hablando de democracia no solo como una forma de gobierno que se ciñe a ciertas reglas e instituciones para su funcionamiento²⁹, sino del ejercicio pleno de la ciudadanía y las formas en que esto se garantiza tanto a aquellos que viven en el territorio donde nacieron como a los que salieron de ese lugar para establecerse en un país distinto.

Conceptualmente, la democracia se ha asociado, en parte, con el desarrollo histórico de cauces tradicionales y legales que sirven para la expresión de las demandas (o preferencias) ciudadanas y, al mismo tiempo, para presionar al gobierno a que las satisfaga³⁰. Una evolución importante que se ha señalado en este sentido es la expansión de los derechos políticos de las personas, esto es, del derecho a votar, a formar y trabajar para partidos y organizaciones políticas, a hacer demandas al gobierno, y a participar en puestos públicos, así como a los derechos afines a la libertad de expresión, de prensa y de asamblea³¹.

Este capítulo explora la vinculación entre el fenómeno de la migración internacional y la democracia con énfasis en lo que sucede en el país expulsor, para hablar en términos generales. El siguiente apartado es una primera aproximación a esta relación entre la realidad de movilidad que enfrentan millones de personas en el mundo y el grado de desarrollo de las democracias como factor que posibilita, dificulta o fuerza los flujos migratorios de los países pobres hacia los países ricos.

²⁸ Jean Grugel (coord.), *Democracy without borders*, Routledge, London, 1999, p. 11.

²⁹ Norberto Bobbio, “Democracia”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, vol. 1, Siglo XXI, México, 2005, pp. 450 y 452.

³⁰ Sidney Verba, Norman Nie y Jae-on Kim, *Participation and political equality. A seven-nation comparison*, The University of Chicago Press, Chicago, 1978, p.1.

³¹ *Ídem.*

1.1 Migración y democracia

La migración es un fenómeno concomitante al ser humano desde los albores de la humanidad. Esto es, los humanos somos seres tendientes al movimiento, en búsqueda de mejores condiciones para nuestro desarrollo. Por tanto, ha habido migración desde tiempos inmemoriales y esta migración ha incidido en la conformación y cambio de culturas, sociedades y territorios en todo el mundo.

En general, las teorías clásicas que explican la migración internacional vinculan de algún modo (y en algunos casos más que en otros) los volúmenes de movilidad poblacional en el mundo con los niveles de democracia en distintas regiones del mundo. A continuación, se exploran algunas de esas teorías a fin de introducir el tema que inspiró este capítulo. Se comentan aquellas que en su afán explicativo relacionan los movimientos poblacionales con algunas condiciones dentro de los países de procedencia y de recepción de los migrantes que revelan el desbalance democrático mundial.

Los estudios sobre la migración internacional señalan a la “perspectiva económica neoclásica” como una de las primeras aplicadas para explicar los movimientos transfronterizos de la primera mitad del siglo XX³². E. G. Ravenstein fue uno de los primeros que definió leyes estadísticas de la migración. En su primer trabajo, analizó datos del Reino Unido³³ y luego lo amplió a varios países de Europa y América³⁴. En este último documento, sostenía que "condiciones similares producen movimientos migratorios similares, ya sea que examinemos el problema en este lado del Atlántico o en el otro"³⁵. Las leyes que gobernaban la migración, en los estudios de Ravenstein, eran las siguientes³⁶:

1) Muchos migrantes sólo se trasladan cortas distancias y van hacia centros de absorción.

³² Véase Stephen Castles y Mark Miller, *La era de la migración*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p. 34 y Douglas Massey *et al*, "Theories of International Migration: a Review and Appraisal", en *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, septiembre de 1993, p. 433.

³³ E. G. Ravenstein, "The Laws of Migration", en *Journal of the Statistical Society of London*, vol. 48, núm. 2, 1885.

³⁴ E. G. Ravenstein, "The Laws of Migration", en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 52, núm. 2, 1889.

³⁵ E. G. Ravenstein, 1889, *op. cit.*, p. 242.

³⁶ E. G. Ravenstein, 1885, *op. cit.*, p. 198.

2) Como los migrantes se mueven hacia centros de absorción, dejan 'vacíos' que son llenados por migrantes de lugares mucho más remotos, creando flujos migratorios que alcanzan 'sitios aún más remotos'.

3) El proceso de dispersión es inverso al de absorción.

4) Cada corriente de migración produce una contracorriente compensadora.

5) En general, los migrantes que provienen de largas distancias van de preferencia a uno de los grandes centros de comercio o industria.

6) Los nativos de las ciudades emigran menos que aquellos de las partes rurales de un país.

7) Las mujeres emigran más que los hombres.

Planteamientos como el de Ravenstein y otros dieron impulso a lo que se constituyó en la teoría neoclásica de las migraciones. Esta ve la migración no sólo como una estrategia de sobrevivencia, sino también como una manera de alcanzar cierto equilibrio entre regiones que manifiestan niveles de desarrollo desiguales. Joaquín Arango la resume así: “Las migraciones resultan de la desigual distribución espacial del capital y el trabajo”, lo cual conduce a pensar que “los trabajadores tienden a ir de países o regiones donde la mano de obra es abundante y los salarios bajos a países donde la mano de obra es escasa y los salarios elevados”³⁷.

En otras palabras, se concibe que existen ‘variables de rechazo’ que terminan expulsando a la gente de un lugar y ‘variables de atracción’ que la empujan a establecerse en otro (modelo de rechazo-atracción o *push-pull*). Esta visión se fundamentó en la economía neoclásica, principalmente, y se la considera individualista y ahistórica porque

Enfatiza la decisión individual de migrar, basada en una comparación racional de los costos y beneficios relativos de permanecer en el área de origen o trasladarse a otros destinos alternativos. Los factores limitantes, como restricciones gubernamentales en la emigración e inmigración se tratan más que nada como distorsiones del mercado racional, las cuales deberían retirarse. Su concepto central es el de “capital humano”: la gente decide invertir en la migración de la

³⁷ Joaquín Arango, “La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra”, en *Migración y Desarrollo*, año I, México, octubre 2003, p. 5.

misma forma que podría invertir en educación o en entrenamiento vocacional, porque aumenta su capital humano y trae ganancias potenciales en el ingreso futuro³⁸.

Douglas Massey y sus colaboradores llaman a esta una “micro teoría” y definen así uno de sus corolarios: si no existen diferencias salariales entre los países, no debería existir migración internacional; por tanto, los movimientos poblacionales se suprimirán cuando ese diferencial haya sido erradicado³⁹. Lo que se predecía sobre tales variables no se ha cumplido. Arango resume así las deficiencias de la aproximación neoclásica: las disparidades económicas entre países sí existen y provocan movimientos poblacionales, pero no son una condición suficiente para que estos ocurran; además, la migración es diferencial, es decir, hay países con estructuras bastante similares, pero con diferentes tasas de emigración⁴⁰. Otro de los grandes vacíos, según Arango, es que deja por fuera los factores políticos que pueden estar incidiendo en el fenómeno.

Otro enfoque conceptual importante en la comprensión de las migraciones lo aportó la aproximación histórico-estructural. Originada en la economía política marxista y en la teoría del sistema mundial, se centra en la movilización de la fuerza de trabajo barata entre países que de alguna manera habían forjado lazos (sobre todo de dominación de unas economías capitalistas sobre las de los países subdesarrollados de la periferia)⁴¹. Mientras la perspectiva neoclásica se centra en el desbalance económico de las regiones como una determinante del proceso de emigración, la visión histórico-estructural atribuye mayor importancia a las formas de producción y a los flujos de inversión.

Para esta última, el contexto sociocultural y sociopolítico son dimensiones fundamentales, reflejadas en transformaciones estructurales que explican los flujos de mano de obra entre distintos países. Según Charles H. Wood, la visión histórico-estructural sugiere que existen factores estructurales que influyen la movilidad poblacional y se la considera como un proceso macrosocial: se conjugan en ella presiones externas e internas a las economías nacionales, cambios en la organización de la

³⁸ *Ibid.*, p. 35.

³⁹ Douglas Massey *et al*, *op. cit.*, p. 455.

⁴⁰ Joaquín Arango, *op. cit.*, p. 8.

⁴¹ Stephen Castles, *op. cit.*, p. 38.

producción, la distribución espacial de la demanda de mano de obra, su reclutamiento y remuneración⁴². Opuesta a la explicación de las migraciones internacionales como una suma de decisiones individuales, esta perspectiva tiene como unidades de análisis los sistemas de producción y las clases asociadas a estos. Éste es precisamente uno de los puntos débiles de la teoría, pues, según Wood, "no hay una correlación necesaria entre el destino de unas categorías sociales particulares y la propensión de las personas a emigrar"⁴³.

Este enfoque destaca el contexto histórico como causa de la migración internacional y subraya la importancia del capital en la determinación de los flujos migratorios, pero resta centralidad a las motivaciones y prácticas de las personas o grupos involucrados, advierten Stephen Castles y Mark Miller. Otro autor lo expone en estos términos:

El núcleo central de la explicación de las migraciones transfronterizas ha de buscarse, fundamentalmente, en la extensión del modo de producción capitalista de los países del centro a los de la periferia, con la consiguiente incorporación de nuevas regiones a una economía mundial cada vez más unificada. Si antaño esta penetración se vio facilitada por el colonialismo, en la actualidad se ve favorecida por regímenes neocoloniales y empresas multinacionales⁴⁴.

Arango critica precisamente el hecho de que esta aproximación teórica a las migraciones interprete unívocamente la historia y pretenda establecer que todos los países siguen procesos idénticos en su desarrollo histórico. "En un escenario tal, los migrantes son poco más que peones pasivos en el juego de las grandes potencias y de los procesos mundiales regidos por la lógica de la acumulación del capital", observa Arango⁴⁵.

⁴² Charles H. Wood, "Equilibrium and Historical-Structural Perspectives on Migration", en *International Migration Review*, vol. 16, núm. 2, verano de 1982.

⁴³ Charles H. Wood, *op. cit.*, p. 307.

⁴⁴ Joaquín Arango, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁵ *Idem.*

Una tercera aproximación a la migración internacional es la que considera la existencia de sistemas y redes migratorias⁴⁶. Castles y Miller definen la vertiente de los sistemas como una de las más completas por su interés en la identificación de circuitos migratorios que se constituyen en ciertas regiones a partir de vínculos anteriores entre los países de envío y recepción⁴⁷. Puede ser que esos lazos se hayan generado por la colonización, el influjo político, el comercio, la inversión o los intercambios culturales.

Según Castles y Miller, lo novedoso de este enfoque fue su propuesta de análisis de los dos extremos del flujo (el país expulsor y el de acogida). Asimismo, esta visión considera a los países involucrados y los factores macroestructurales (la economía política del capital global, así como las relaciones entre Estados y leyes) y microestructurales (las redes sociales informales: la familia y la comunidad) que generan de algún modo la movilidad poblacional.

La vertiente de las redes hace más énfasis en lo microestructural, en los “conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes”⁴⁸. Al constituirse, estas cadenas funcionan como uno de los principales mecanismos para la continuidad (no la perpetuación, dice Arango) de los flujos migratorios: está comprobado que la mayoría de los migrantes se deciden a abandonar su país de nacimiento cuando ven el ejemplo de otros (amistades o familiares), quienes lo hicieron antes y les facilitan su viaje y establecimiento en un nuevo país en distintas formas.

Tanto la propuesta de las redes como la de los sistemas trata de abarcar áreas de estudio en el macro y en el micro nivel, aunque con énfasis en uno u otro. Peter Stalker lo explica así:

La aparición de tales redes sugiere una teoría mucho más amplia – una visión de sistemas que incorpora no solo las redes de migrantes y las decisiones individuales, sino también incluye otros flujos como los del capital y las mercancías y sugiere cómo todos ellos pueden combinarse con influencias políticas y culturales. En principio, esto podría ayudar a iluminar la integrada y

⁴⁶ Aquí estoy hablando en realidad de dos corrientes distintas que yo incorporo en una sola por cuestiones de espacio.

⁴⁷ Stephen Castles y Mark Miller, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁸ Joaquín Arango, *op. cit.*, p. 15.

compleja naturaleza de la migración, particularmente al nivel regional. Pero podría hacerlo a expensas de la claridad. Todo en el mundo puede estar conectado a todo lo demás, pero es muy difícil afrontar tantos asuntos simultáneamente⁴⁹.

Las aproximaciones teóricas brevemente explicadas arriba dan cuenta de la complejidad del estudio de la migración internacional. Como ocurre en las ciencias sociales, no ha habido en esta área un enfoque teórico que abarque todos los componentes del fenómeno de la movilidad poblacional en el mundo en todos sus aspectos. Sin embargo, el punto que quiero resaltar en este momento es cómo confluyen todas estas visiones en explicar la migración –forzada o voluntaria– como un efecto de condiciones difíciles de distinta naturaleza de aquellos que viven en países pobres (teoría económica neoclásica), el dominio de los países industriales sobre los subdesarrollados para la explotación de la mano de obra (histórico-estructural) y la búsqueda de mejores condiciones de vida de unos cuantos que luego establecen conexiones amistosas y familiares, manteniendo activo el flujo migratorio hacia lugares que ofrecen mayores oportunidades de desarrollo económico, especialmente (redes y sistemas).

La totalidad de las migraciones forzadas y la mayoría de las voluntarias –que en este estudio deben entenderse como las “migraciones laborales”– obedecen a la vulnerabilidad en la que sobreviven los pobladores de los países menos desarrollados en comparación con la estabilidad y relativa abundancia que caracteriza a un pequeño grupo de países urgidos de mano de obra barata⁵⁰.

Esto significa, entre otras cosas, que hay unos Estados (los expulsores - hayan sido democráticamente electos o no, pero en muchos casos sí lo son) que no han podido superar las asimetrías económicas que los ponen en desventaja con otros países, de tal manera que haya incentivos para que sus habitantes permanezcan en ellos sin tener que emigrar. En el caso de las poblaciones desplazadas y refugiadas, el caso es evidente, pero

⁴⁹ Peter Stalker, s. f., Stalker's Guide to International Migration, publicado en http://pstalker.com/migration/mg_theories_3.htm, consultado el 11 de enero de 2007.

⁵⁰ Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), en 2005, los tres países que más expulsaron migrantes fueron China, India y Filipinas. Los países que tradicionalmente ‘reciben’ migrantes son Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos. A esta lista de receptores, se han agregado cuatro más: Irlanda, Italia, Noruega y Portugal. Publicado por la Organización Internacional de las Migraciones (IOM, por sus siglas en inglés), en <http://www.iom.int/jahia/page255.html>, “Regional and country figures”, consultado el 11 de enero de 2007.

existe un buen número de personas que, aunque indirectamente, también son ‘forzadas’ a abandonar el lugar en el que nacieron, porque no encuentran ahí una fuente de ingresos estable: los llamados migrantes laborales.

Lo anterior requiere de ciertos matices, pues aunque se ha descrito el caso de buena parte de las poblaciones migrantes, hay otras que lo hacen por motivos distintos y es lo que se revela en los patrones de emigración y su variedad: “no hay una relación sistemática entre ésta y lo que la sabiduría convencional señala como sus principales causas - a saber, la sobrepoblación, la pobreza y el estancamiento económico”⁵¹. El argumento es que esas motivaciones dan origen a muchos movimientos poblacionales (no a todos), pero no siempre explican ni su continuidad ni dan herramientas para predecir de dónde provendrán las futuras migraciones.

Para profundizar en la complejidad del fenómeno de las migraciones, también es pertinente aclarar aquí que esta es una situación cuyas causas y consecuencias varían de país a país y no son uniformes aún dentro de un mismo Estado, como se desprende de varios planteamientos teóricos. De algunos países salen principalmente trabajadores de baja calificación para suplir la demanda de los países ricos (como podría ser el caso de los filipinos que emigran al Medio Oriente o el de los mexicanos y salvadoreños que van a Estados Unidos); de otros países, salen principalmente trabajadores de alta calificación (como los emigrantes indios que son aceptados fácilmente en Estados Unidos o en Canadá). Vale la pena tener este asunto siempre en mente con el fin de evitar generalizaciones sin sentido.

1.2 Estado-nación y ciudadanía/membresía en los estudios de la migración internacional

En este numeral, me interesa explorar la literatura de la migración internacional que ha analizado dos elementos que considero importantes en la concreción de la democracia: primero, el Estado-nación y la forma en que ha evolucionado en los tiempos de la

⁵¹ Saskia Sassen, *Globalization and its discontents. Essays on the new mobility of people and money*, The New Press, New York, 1998, p. 37.

globalización del capital y de la mano de obra; y, segundo, el ejercicio y formas de ciudadanía que se han generado en todo este proceso.

1.2.1 Evolución del concepto de Estado-nación en el contexto de las migraciones internacionales: relaciones con la diáspora

Buena parte de los estudios que abordan el tema de la migración internacional están enfocados en el análisis de sus implicaciones en los países de inmigración⁵², aunque están produciéndose cada vez más análisis de países expulsos, tales como México, República Dominicana, Haití, Filipinas, Bosnia, Eritrea y otros. Uno de los temas que surge con más frecuencia en estas investigaciones es la evolución conceptual del Estado-nación. Comencemos con una exploración breve al respecto para luego adentrarnos en lo relativo a los estudios sobre migración internacional.

La función principal del Estado es regular a la sociedad; a través de la historia esta regulación se ha desarrollado de diversas formas: como monarquía, dictadura y democracia. El binomio estado-democracia (en lugar de monarquía o dictadura), posibilita una mayor libertad y participación de la sociedad civil en el gobierno.

Los orígenes del Estado-nación moderno deben buscarse en el absolutismo que fue dominante en Europa desde el siglo XV hasta el XVII. Su desaparición dio paso a lo que se ha denominado la “sociedad de Estados”, cuyos principios supremos eran la soberanía y la territorialidad⁵³. La idea de los Estados soberanos fue crucial para que unos y otros reconocieran derechos de jurisdicción en sus correspondientes territorios y comunidades. David Held y sus colegas detallan cómo ese modelo de relación entre los Estados ha ido cambiando con la globalización del capital y la política:

La idea de la política global desafía las distinciones tradicionales entre políticas doméstica/internacional, interna/externa, territorial/no territorial, arraigadas en las concepciones convencionales de ‘la política’. También pone de relieve la riqueza y la complejidad de las interconexiones que trascienden los Estados y a las

⁵² Véase Stephen Castles y Mark Miller, *op. cit.* y David Held *et. al.*, *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*, Oxford University Press, México, 2002, cap. 6.

⁵³ David Held *et. al.*, *op. cit.*, p. 7.

sociedades en el orden global. Aun cuando, por supuesto, los gobiernos y los Estados siguen siendo actores poderosos, ahora comparten la arena global con una variedad de otros actores y organizaciones⁵⁴.

Esto me parece importante para que se entienda cómo nuevas realidades han llevado a muchos teóricos a cuestionar la centralidad del Estado en los asuntos políticos. La interconexión global y la expansión de las fuerzas económicas y políticas transnacionales han impactado de diversas formas esta idea de territorialidad y soberanía del Estado⁵⁵. Esto ha hecho necesario que se institucionalicen formas multilaterales de cooperación y, por tanto, muchas de las actividades tradicionales del Estado tienen que ser negociadas con una diversidad de actores ya no tan tradicionales.

La aceleración de los movimientos poblacionales en los últimos años ha llevado a algunos a proponer que se adopten medidas constitucionales que permitan a los migrantes, tanto en sus países de procedencia como en los de destino, estar mejor representados incluso en cámaras legislativas separadas, pues “sin duda, los Estados sobrevivirán, pero sus funciones cambiarán”⁵⁶. El análisis de Fred Riggs se resume así:

Entre las democracias, aquellas con un sistema parlamentario constitucional pueden conducir estos problemas más fácilmente que aquellas seguidoras del modelo de separación de poderes (presidencialistas). Sin embargo, todas las democracias constitucionales existentes están incapacitadas debido a la falta de cámaras legislativas separadas que sean capaces de, por un lado, representar minorías geográficamente dispersas, dentro de un país en calidad de comunidades étnicas y regiones autónomas, y, por otro lado, hablar por sus ciudadanos que viven en el exterior⁵⁷.

Hablando sobre la democracia y los Estados multinacionales o multiculturales, Alfred Stepan incluso ha planteado la posibilidad de que para la construcción de aquélla

⁵⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁵ David Held y Anthony McGrew, *Globalization/Anti-globalization*, Polity Press, Cambridge, 2002, p.23.

⁵⁶ Fred Riggs, "Globalization, Ethnic Diversity, and Nationalism: The Challenge for Democracies", en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 581, mayo 2002, p. 46.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 47.

haya que pensar en una ‘serie de medidas políticas alternativas a la del Estado nación’, pues las políticas de construcción del Estado nación y de la democracia tienen lógicas ‘conflictivas’⁵⁸. Esto es así sobre todo porque en Estados donde existen una o más minorías residiendo permanentemente, las políticas de construcción nacional apoyadas por la ‘nación dominante’ imponen ciertas restricciones a tales minorías en términos del ejercicio de su ciudadanía, por ejemplo, y ahí está el conflicto, cuya solución debe pensarse fuera de esquemas clásicos.

El debate sobre el Estado-nación también ha generado una corriente teórica que habla de su crisis, tal y como lo plantea Arjun Appadurai en su análisis de las dimensiones culturales de la globalización. En el fondo, este autor sugiere que se supere el marco conceptual del Estado-nación para entender mejor las transformaciones de nuestros tiempos. Su propuesta es la configuración de un lenguaje que capte formas de alianza “complejas, no territoriales, posnacionales”⁵⁹. Esta nueva terminología no debería llevarnos a pensar en el Estado-nación como algo obsoleto, como se verá en las siguientes páginas⁶⁰.

Algunos autores apoyan la idea de que la consideración de lo posnacional no implica necesariamente el declive o la inminente desaparición de la soberanía de los Estados, pues ella se conserva en distintas formas aún en las condiciones de globalidad⁶¹. Más que esos augurios catastróficos, Saskia Sassen habla de que los más altos niveles de

⁵⁸ Alfred Stepan, “Las modernas democracias multinacionales: superando un oxímoron de Gellner”, en John Hall (ed.), *Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*, Cambridge University Press, Madrid, 2000.

⁵⁹ Arjun Appadurai, *Modernity at large. Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998. El autor profundiza en la denominada *transnation* para discutir el proceso por el cual muchas poblaciones se consideran desterritorializadas e “incompletamente nacionalizadas”. Por esto, Appadurai insiste en dejar la centralidad del Estado-nación para identificar el origen de su propia crisis y para contribuir al reconocimiento de las formas sociales posnacionales.

⁶⁰ No hay obsolescencia precisamente por lo que puede observarse en las migraciones internacionales: los migrantes salen de las fronteras de un Estado, a veces en forma temporal y otras por tiempo indefinido, incluso para no volver, pero muchos de ellos continúan alimentando lazos con su nación de procedencia al mismo tiempo que desarrollan vínculos con la nación de destino. El planteamiento ha sido desarrollado por muchos autores y se le concede el aporte seminal a *Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states* de Linda Basch, Nina Glick-Schiller y Cristina Szanton.

⁶¹ Lo “posnacional” ha sido explicado por Soysal en oposición a lo “nacional”. Las llamadas “formas de membresía posnacionales” intentan superar nociones como la de la ciudadanía nacional y el Estado-nación. En referencia a las poblaciones de inmigrantes en los países desarrollados, Soysal habla de “la ciudadanía posnacional” que “confiere a toda persona el derecho y el deber de participar en las estructuras de autoridad y la vida pública de un Estado, independientemente de sus lazos históricos y culturales en esa comunidad”. Cf. Yasemin Soysal, *op. cit.* p.3.

erosión del Estado-nación se aprecian en los sectores económicos líderes (el mercado global de finanzas y servicios, por ejemplo)⁶². Aún así, los Estados-nación han sido fundamentales para garantizar los derechos domésticos y globales del capital. El gran vacío, según Sassen, es que no se han creado las formas legales y regímenes, que así como garantizan las operaciones del capital global, abarquen a su contraparte: “la transnacionalización de la mano de obra”⁶³.

Y esto coincide con el planteamiento de Held y sus colegas cuando escriben que los migrantes, al dejar su país, “hacen algo más que trabajar” en el país receptor⁶⁴. Esto significa que las migraciones tienen repercusiones que van más allá de la economía del país de inmigración o de emigración: las consecuencias se extienden a lo social, político y cultural.

Al examinar las formas históricas de la migración internacional, Held y McGrew concluyen que “la autonomía de los Estados-nación se está redefiniendo por el efecto de las migraciones legales anteriores y la influencia continua de la migración ilegal”⁶⁵. Aunque con marcado énfasis en los países de inmigración, la frase anterior deja clara la urgencia de que la discusión sobre las nuevas realidades o las transformaciones generadas por las migraciones tome en cuenta elementos de los Estados-nación que superen la visión limitada de la ‘territorialidad y la soberanía’.

Esta (re)visión del Estado-nación ha contribuido a una mejor comprensión de las experiencias de los migrante. Por ejemplo, Nina Glick Schiller y sus colegas han hablado de los “transmigrantes”, a quienes definen como “inmigrantes cuyas vidas cotidianas dependen de interconexiones múltiples y constantes, que atraviesan fronteras internacionales y cuyas identidades públicas son configuradas en relación con más de un Estado-nación”⁶⁶. Las autoras arguyen que la aproximación transnacional al fenómeno de las migraciones ha permitido cuestionar la idea de que los migrantes son personas sin raíces o desarraigados. Cuando, por el contrario, estos grupos han desarrollado

⁶² Saskia Sassen, *op. cit.*, p. xxvii.

⁶³ *Ibid.*, p. xxx.

⁶⁴ David Held y Anthony McGrew, *op. cit.*, p. 398.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 399.

⁶⁶ Nina Glick Schiller, Linda Basch y Cristina Szanton Blanc, "From immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration", en *Anthropological Quarterly*, Estados Unidos, vol. 68, núm. 1, junio de 1995, p. 48.

intrincadas redes y relaciones sociales que los conectan con sus países de origen y de destino al mismo tiempo.

Muchas investigaciones sobre transnacionalismo entre migrantes dan cuenta de la necesidad de que se redefinan los conceptos tradicionales del Estado-nación adherido a un único territorio y lenguaje, por ponerlo en términos muy generales. José Itzigsohn añade un matiz a lo anterior: “Aunque hay un proceso indudable de descomposición de la nación, el territorio y la ciudadanía relacionado con la migración, este proceso está, por ahora, lejos de trascender el Estado, territorialmente afincado como el principal lugar para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación en procesos políticos”⁶⁷. Es decir, se reconoce la transformación que está sufriendo la idea de Estado-nación, pero también se reconoce su valor, incluso los casos de las poblaciones que ya no están residiendo en el territorio de su país de origen.

Robert Courtney Smith ha elaborado un poco más sobre el tema al analizar el caso mexicano y sus migrantes⁶⁸. Smith considera que hay dos grandes bloques teóricos que explican la relación entre globalización y la importancia del Estado-nación: en primer lugar, está el bloque de aquellos que ven a las fuerzas globalistas como causantes de un declive del Estado; en segundo lugar, están aquellos teóricos que ven en la globalización una corriente que está reconfigurando nuestra idea de una ciudadanía al estilo tradicional y sugieren la existencia de una “forma de membresía posnacional” que trasciende la “ciudadanía nacional”. Smith se inclina más por la noción de que el Estado-nación juega un papel en crear prácticas transnacionales de todo tipo, ejecutadas por los migrantes, y sugiere que debe seguir siendo estudiado, pues no tienen ningún fundamento aquellos que predicen su desaparición.

La mayoría de teorías de la membresía definen la membresía estatal como la principal forma de pertenencia a una comunidad política... La mayoría de teorías de la globalización o transnacionalización se centran principalmente en los procesos económicos, culturales o políticos que trascienden el Estado y lo

⁶⁷ José Itzigsohn, “Immigration and the boundaries of citizenship: the institutions of immigrants’ political transnationalism”, en *International Migration Review*, Estados Unidos, 2000, vol.34, núm. 4, p. 1148.

⁶⁸ Robert C. Smith, “Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics”, en *International Migration Review*, Estados Unidos, vol. 37, núm. 2, verano 2003.

teorizan para hacerlo menos poderoso o relevante, o se enfocan en 'la membresía posnacional' o en los movimientos sociales transnacionales... Estas teorías capturan importantes y persistentes aspectos de la realidad, pero también oscurecen la cada vez más interesante realidad de la membresía de los migrantes y sus prácticas, así como el papel del Estado en crearlas⁶⁹.

Es decir, estamos viendo que el Estado-nación sigue conservando un lugar muy importante incluso para los ciudadanos que deciden residir por largos periodos o solo temporalmente en otro país. En ese sentido, Peggy Levitt y Nina Glick Schiller insisten en la idea de 'simultaneidad': las migraciones no son procesos de una sola vía, sino que los protagonistas han creado formas de vida que les permiten participar de lo que ocurre en sus lugares de nacimiento e incorporarse en diversas maneras al país receptor⁷⁰. Las autoras dicen que, dado el gran número de migrantes en el mundo, es imposible seguir pensando en ellos limitándonos al territorio de un solo Estado-nación. Esto requiere, precisamente, modificar "suposiciones básicas acerca de las instituciones sociales como la familia, la ciudadanía y el Estado-nación"⁷¹.

En cuanto a este último, Levitt y Glick Schiller parten de la premisa de que los Estados-nación son configurados por y configuran, al mismo tiempo, los denominados 'campos sociales transnacionales'⁷². Así, más que el debilitamiento inevitable de los Estados-nación, observan lo siguiente:

... lo que vemos es una reformulación del Estado que asume nuevas funciones, renuncia a algunas responsabilidades en favor de otras y redefine quiénes son sus miembros. La investigación futura requerirá explorar por qué algunos Estados cambian como reacción frente a sus ciudadanos cada vez más transnacionales, mientras que otros no lo hacen. También necesitamos preguntarnos qué funciones abandonan los Estados, bajo qué condiciones y qué roles inéditos asumen.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 326.

⁷⁰ Peggy Levitt y Nina Glick Schiller, "*Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad*", en *Migración y Desarrollo, México, Segundo semestre*, 2004, p. 61.

⁷¹ *Idem.*

⁷² Véase Nina Glick Schiller y George Fouron, "Terrains of Blood and Nation: Haitian Transnational Social Fields", en *Ethnic and Racial Studies*, vol.22, núm. 2, 1999. Para una definición de los campos sociales transnacionales.

Finalmente, necesitamos identificar nuevos tipos de organizaciones y colectividades que surgen para llenar el hueco que deja el cambiante Estado.⁷³

Alguna evidencia de esto, como afirman algunos teóricos del fenómeno migratorio, se observa en el interés que algunos países expulsores de mano de obra están dando a la atención de sus poblaciones en el exterior⁷⁴. Por otro lado, diásporas de diversos lugares en el mundo han participado en varias formas en actividades políticas electorales y no electorales tanto en los países a los que emigraron como en los que nacieron. Steven Vertovec se ha referido a algunos ejemplos de grupos sociales dispersos en el mundo cuyo potencial político es considerable (y hasta temido): el peso de los expatriados iraquíes en las elecciones de 2005, así como el de los israelíes y turcos que suelen viajar en masa a sus países para votar; los migrantes argelinos e indonesios que también votan en grandes cantidades en las embajadas de sus países en el mundo; o los croatas que viven en el extranjero y han donado millones para las campañas de partidos políticos específicos⁷⁵.

La lista de ejemplos es interminable y de ello también han brindado abundante evidencia Castles y Miller cuando afirman:

Muy pocas personas previeron que la decisión de reclutar mano de obra extranjera tras la Segunda Guerra Mundial afectaría el panorama político de Europa occidental. Pero la inmigración llevó a un ambiente político significativamente diverso, que incluye ahora movimientos islámicos fundamentalistas, compuestos

⁷³ Peggy Levitt y Nina Glick Schiller, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁴ Véase Peggy Levitt y Nina Glick Schiller, *op. cit.*; Erick Popkin, "Transnational migration and development in postwar peripheral states: an examination of Guatemalan and Salvadoran state linkages with their migrant populations in Los Angeles", en *Current Sociology*, Estados Unidos, vol. 51, núm. 3 y 4, 2003; Luis Guarnizo, "El surgimiento de formaciones transnacionales. Las respuestas de los Estados mexicano y dominicano a la migración transnacional", en Mario Lungo (ed.), *Migración Internacional y Desarrollo*, FUNDE, El Salvador, Tomo II, 1997; Barbara Schmitter Heisler, "Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination", en *International Migration Review*, vol. 19, núm. 3, Estados Unidos, 1985, otoño; y Douglas Massey, "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State", en *Population and Development Review*, Estados Unidos, vol. 25, núm. 2, junio de 1999.

⁷⁵ Steven Vertovec, "The political importance of diasporas", en *Migration Information Source* (del Migration Policy Institute), publicado en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313>, junio de 2005, consultado el 17 de enero de 2007.

en buena parte por inmigrantes y su descendencia, al igual que partidos de extrema derecha y antiinmigrantes⁷⁶.

La historia reciente (y no tan reciente) da cuenta de las distintas formas en las que los inmigrantes han sido convertidos en el 'objeto de la política' y los resultados han sido igualmente diversos: en ocasiones son recibidos amistosamente y, en otras, rechazados, según Castles y Miller⁷⁷. Los grupos de expatriados —por su número, su potencial político y por las remesas que envían a sus familiares en el país de origen— han motivado a muchos Estados a involucrarse con sus diásporas. México, por ejemplo, ha sido un gobierno extremadamente dinámico con sus expatriados. La tendencia se desarrolló desde la segunda mitad de 1980 y se intensificó en la administración del expresidente Vicente Fox (2000-2006)⁷⁸. El interés del gobierno mexicano en sus emigrantes ha sido paradigmático por la diversidad de estrategias que ha implementado para ganarse el favor de estos últimos.

En la década de 1980, las relaciones entre los emigrantes mexicanos y los gobiernos priístas se habían deteriorado. Por el potencial que ya estaba demostrando tener la población mexicana expatriada, algunos gobernantes de México comenzaron a prestarle más atención y así se pusieron en marcha programas como el de una matrícula consular para la identificación de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos o el Programa de Atención a la Comunidad Mexicana en el Exterior a finales de la década de 1980.

En 1992, se extendió a nivel nacional un programa que había comenzado en Zacatecas en 1985 hasta convertirse en lo que hoy se conoce como "Tres por uno" (contribuciones de emigrantes colectivos mexicanos a sus comunidades de origen que son igualadas con la aportación de los gobiernos federal, estatal y municipal). Un

⁷⁶ Stephen Castles y Mark Miller, *op. cit.*, p. 309.

⁷⁷ Steven Vertovec, *op. cit.* El autor sostiene que las diásporas pueden contribuir en procesos de creación de naciones donde no las hay (v.g. líderes de grupos étnicos como los kurdos, los tamiles de Sri Lanka y los cachemiranos han luchado por años en favor de la construcción de un Estado propio), o incluso en su destrucción o debilitamiento en casos de guerra y violencia extendida en los lugares de procedencia (grupos diaspóricos se han involucrado profundamente en el fomento y apoyo de conflictos como los de Etiopía, Kosovo, Israel y Palestina, por ejemplo). Y sus contribuciones, sean del tipo que sean, tienen consecuencias diversas para las naciones receptoras y expulsoras.

⁷⁸ En el caso mexicano, se ahonda un poco más en el capítulo 2.

reconocimiento más abierto de la comunidad mexicana en el exterior se dio con la reforma de la constitución para la "no pérdida de la nacionalidad", en vigor desde 1998. Hay varias medidas que evidencian cómo el gobierno de México se ha interesado en sus expatriados y la más reciente fue la del "voto en el exterior", que permitió a los mexicanos en Estados Unidos votar para las últimas elecciones presidenciales de su país de procedencia⁷⁹.

Un caso muy particular es también el de Filipinas, cuyo gobierno ha institucionalizado la emigración de mano de obra hacia el Medio Oriente y el sudeste asiático. El gobierno filipino tiene, por ejemplo, la Comisión para los Filipinos en el Exterior (*Commission on Filipinos Overseas*, CFO), creada en 1980 para proveer servicios sociales a los emigrantes y cuya función principal es conducir seminarios de orientación para aquellos que han obtenido visas de trabajo, antes de partir a su país de destino.

También se ha establecido en ese país asiático la Administración Filipina de Empleos en el Exterior (*Philippine Overseas Employment Administration*, POEA), que funciona dentro del Departamento de Trabajo y Empleo desde 1982 para promover y monitorear el empleo de trabajadores filipinos en otros países. La emigración laboral se ha convertido en una estrategia económica no solo individual y familiar en Filipinas, sino nacional y abiertamente impulsada por el Estado con uno de los sistemas más regulados de reclutamiento laboral para abastecer la demanda de mano de obra de otros países. Los intentos gubernamentales por hacer de las remesas un pilar fundamental de su economía fueron reforzados en 2003 con la entrada en vigor de tres leyes: voto ausente, doble nacionalidad y antitráfico de personas⁸⁰.

⁷⁹ Para más información del papel del Estado mexicano en la promoción y fortalecimiento de los vínculos con la diáspora véase, entre otros, Luis Guarnizo, "El surgimiento de formaciones transnacionales. Las respuestas de los Estados mexicano y dominicano a la migración transnacional", en Mario Lungo (ed.), *Migración Internacional y Desarrollo*, FUNDE, El Salvador, Tomo II, 1997; Luin Goldring, "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", en *Latin American Research Review*, vol. 37, núm. 3, 2002; Carlos González Gutiérrez, "Fostering identities: Mexico's relations with its diaspora", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999; Jorge Durand, "De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coords.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

⁸⁰ Maruja Asís, "Moving forward: how international migration can promote development in the Philippines", ponencia presentada en la Conferencia Internacional "Migración y Desarrollo: una perspectiva integral desde el Sur", Ciudad de México, 14-16 de febrero de 2007. Véase también Philip

Los ejemplos de Argelia, México y Filipinas son sólo unos cuantos que muestran las diversas formas en las que algunos Estados se han relacionado con sus expatriados⁸¹. Siendo países caracterizados por sus migraciones laborales, los tres han invertido diversos recursos para que los connacionales en el exterior sigan manteniendo vínculos con sus países y pueblos de origen.

En general, puede observarse que los cambios en el alcance del poder del Estado-nación y las complejas redes transnacionales de la actualidad han afectado profundamente la forma en la que los gobiernos trataban los asuntos migratorios. Al inicio de los movimientos poblacionales, los gobiernos de los países expulsores generalmente adoptaban posturas más bien de distancia con sus diásporas. Existen estudios que apoyan la conclusión de que, con pocas excepciones, las prácticas transnacionales inicialmente han emergido “desde abajo”, es decir, las han empezado los migrantes mismos; esta iniciativa ha sido luego apoyada (“desde arriba”) por algunos gobiernos como los ya mencionados, una vez vista la importancia de contar con el apoyo de los expatriados⁸².

Luis Guarnizo, analizando el caso dominicano y mexicano, concluye que los gobiernos nacionales han hecho importantes esfuerzos por involucrar a los emigrantes en proyectos de su tierra originaria⁸³. Eso es lo que algunos llaman “construcción extraterritorial de la nación”, lo cual es muy evidente en dos aspectos: primero, en el gran interés que tienen los países con altos índices emigratorios en su población residiendo en

Martin, "Migration and Trade: the case of the Philippines", en *International Migration Review*, vol. 27, núm. 3, otoño de 1993.

⁸¹ Cf. Douglas Massey, *op. cit.*, 1999. Además de Filipinas, Massey señala que Corea del Sur, Indonesia, Sri Lanka, Bangladesh, India, Pakistán, China, Vietnam y Egipto han establecido programas especiales apoyados por los respectivos gobiernos para promover la emigración de trabajadores. Se trata de uno de los elementos dentro de su estrategia para atraer divisas, reducir el desempleo y mejorar las habilidades de la población. Sin embargo, solo Filipinas e Indonesia incorporan explícitamente la emigración laboral como política pública, además de fijarse metas específicas en cuanto a la emigración y las remesas.

⁸² Véase Luis Guarnizo, *op. cit.*; Alejandro Portes, "Conclusion: Towards a New World—The Origins and Effects of Transnational Activities", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999; Eric Popkin, "Guatemalan Mayan migration to Los Angeles: constructing transnational linkages in the context of the settlement process", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999; Luin Goldring, *op. cit.*; Eva Østergaard, "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices," en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 3, 2003.

⁸³ Cf. Luis Guarnizo, *op. cit.*

el exterior y, segundo, en la relación que se ha creado entre ellos, la cual es inevitable, dialéctica y (al menos por ahora) inquebrantable⁸⁴.

Portes ha tratado de dar algunas explicaciones generales sobre los esfuerzos gubernamentales que están interviniendo en los procesos emigratorios. Los gobiernos han caído en la cuenta de que sus nacionales en el exterior constituyen fuentes importantes de inversión, para proyectos comerciales, mercados para productos locales y de representación política en otros países⁸⁵. En los casos de El Salvador y Guatemala, por ejemplo, la economía global y las políticas neoliberales los han afectado tan negativamente que ambos gobiernos han adoptado la emigración como “una estrategia para asegurarse un grado de estabilidad social, dada la incapacidad o la falta de voluntad de estos estados para implementar políticas macroeconómicas que garanticen el empleo productivo de gran parte de la población”⁸⁶. Los países con altos índices de emigración que sucintamente hemos explorado hasta aquí revelan algunos de estos patrones de políticas públicas dirigidas hacia sus diásporas.

De este contexto, insisto, se derivan consecuencias radicales para los Estados-nación, pues la promoción abierta o disfrazada de la emigración impone retos con relación a porciones significativas de población que viven en el exterior. Los Estados-nación se ven obligados a crear formas, muchas veces institucionalizadas, para atender a sus diásporas como las señaladas en México o Filipinas, que son dos de los países que encabezan la lista de los mayores proveedores de trabajadores para las regiones necesitadas de mano de obra de baja calificación.

1.2.2 Concepciones de ciudadanía/membresía asociadas con las poblaciones migrantes

Una de las nociones clásicas de ciudadanía ha sido la de T.H. Marshall, quien la limitaba estrictamente al contexto nacional. “La ciudadanía es un estatus concedido a

⁸⁴ Véase Patricia Landolt *et al.*, “From hermano lejano to hermano mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism,” en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999; Luis Guarnizo, *op. cit.*; Nina Glick Schiller y George Fouron, “Terrains of Blood and Nation: Haitian Transnational Social Fields”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999.

⁸⁵ Alejandro Portes, *op. cit.*

⁸⁶ Eric Popkin, *op. cit.*, 2003.

aquellos que son miembros plenos de una comunidad”⁸⁷, dice Marshall. Y “todos los que poseen el estatus son iguales respecto a los derechos y deberes con los cuales el estatus está revestido”⁸⁸. Su idea es la de una membresía plena que demanda un lazo especialmente fuerte y lealtad con una comunidad o civilización que compartimos y a la cual pertenecemos y nos pertenece.

En su definición, Marshall contempla tres elementos de la ciudadanía: lo civil, lo político y lo social⁸⁹. El primer elemento se refiere a todos los derechos que garantizan la libertad individual, es decir, la libertad de expresión, fe y pensamiento, el derecho a la propiedad y a la justicia, entre otros. El segundo implica el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como un miembro de una institución investida con autoridad política o como uno de los electores de los miembros de ese cuerpo. Y el elemento social se incluye un rango amplio de derechos que, para Marshall, van desde el derecho al bienestar económico y seguridad social hasta el derecho a compartir una herencia social en plenitud y a vivir civilizadamente de acuerdo con los estándares que predominan en la sociedad.

Aquí hay dos nociones que han sido cuestionadas por las realidades que ha impuesto un mundo mucho más interconectado, globalizado, que el vislumbrado por Marshall, quien se centró en la clase trabajadora inglesa⁹⁰. Por un lado, Will Kymlicka ha señalado la importancia de adoptar las formas de “ciudadanía diferenciada”, sobre todo inspirado en el análisis de Estados que él denomina “poliétnicos”, en los cuales existe una alta diversidad cultural, originada por procesos continuos de inmigración individual y familiar⁹¹. El autor apoya la extensión de derechos especiales para los grupos étnicos minoritarios de origen extranjero, excluidos del concepto clásico de Estado, en el sentido de que no comparten “unos ancestros, un lenguaje y una cultura comunes” con los

⁸⁷ T. H. Marshall, *Citizenship and social class. And other essays*, University Press, Cambridge, 1950, p. 28.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁰ Hay que tener en cuenta acá que existen altos porcentajes de inmigrantes totalmente indiferentes a la posibilidad de adoptar una ciudadanía distinta a la de su país de origen, como está documentado en la obra de Soysal que cito nuevamente más adelante en este capítulo. No voy a profundizar en las explicaciones que se han dado de esto, pues lo interesante para mí es discutir las formas en las cuales se han reconocido, desconocido o atacado los derechos de los migrantes y cuál ha sido la discusión que esto ha desatado en distintas partes del mundo.

⁹¹ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1995.

habitantes del país en el que residen⁹². Kymlicka se centra, en parte, en el caso de los inmigrantes y su situación en el país receptor. A diferencia de Marshall, quien vislumbraba una ciudadanía que concedía los mismos derechos y deberes a todos los miembros de la comunidad, Kymlicka visualiza elementos particulares para las minorías étnicas e inmigrantes. Su argumento es que al reconocerse los derechos diferenciados de grupo, se generan condiciones para que sus miembros se incorporen a la comunidad política de acogida como individuos y, adicionalmente, como grupo. “Concretamente, la teoría integradora de Marshall no funciona necesariamente en el caso de los inmigrantes culturalmente distintos, ni en el de otros grupos que históricamente han sido excluidos de la plena participación en la cultura nacional”⁹³. Kymlicka insiste en que su propuesta de una “política de la diferencia” no se contrapone a los principios fundamentales de igualdad ciudadana de las democracias liberales. Su libro presenta esencialmente una visión abierta a las demandas de los grupos étnicos, pues no ha encontrado hasta ahora prueba de que los inmigrantes representen ‘algún tipo de amenaza a la unidad o a la estabilidad de un país’. Sucede más bien todo lo contrario: “la abrumadora mayoría de los inmigrantes quiere integrarse y [...] se han integrado, incluso durante períodos de grandes oleadas migratorias. Además, les preocupa enormemente la unidad de su nuevo país”⁹⁴.

La otra noción discutible de Marshall es la de que la ciudadanía es ‘nacional’ por definición. Basada en su estudio de los trabajadores huéspedes de Europa occidental en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, Yasemin Soysal encontró que la participación política, económica y social de los inmigrantes en los países de acogida cuestionaba la ‘lógica fundacional de la ciudadanía nacional’⁹⁵. De acuerdo a esta lógica, la ciudadanía se refería a poblaciones confinadas a un territorio muy limitado que les daba un sentido de pertenencia cultural también único, del cual se excluían ‘los otros’, los extranjeros, que no tienen lugar dentro de la nacionalidad colectiva. Sin embargo, Soysal se niega a asumir que, en nuestros tiempos, la ciudadanía nacional siga siendo un ‘imperativo para la membresía en un Estado’. Ella lo expone en los siguientes términos:

⁹² *Ibid.*, p. 14.

⁹³ *Ibid.*, p. 248.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 245.

⁹⁵ Yasemin Soysal, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

La experiencia de los trabajadores huéspedes prueba que ha habido un cambio en el discurso global y en los modelos de ciudadanía en dos fases de inmigración del siglo XX. El modelo de ciudadanía nacional, cimentado en nociones territorializadas de pertenencia cultural, fue dominante durante el período de migración masiva al principio del siglo, cuando se esperaba moldear a los inmigrantes como ciudadanos nacionales. La reciente experiencia de los trabajadores huéspedes refleja una era en la que la ciudadanía nacional está perdiendo terreno hacia un modelo más universal de membresía, fundamentado en nociones desterritorializadas de los derechos de las personas⁹⁶.

De ahí viene su propuesta de un modelo de ‘ciudadanía posnacional’, que confiere derechos y beneficios legitimados por el sencillo hecho de que se trata de seres humanos y no de miembros de un territorio bajo la administración de un Estado determinado. Pese a las críticas contra este modelo, es innegable que ha habido cambios conceptuales importantes, cristalizados en las leyes de algunos países o tratados internacionales o en la forma de ejercicio del poder en algunas regiones. Todo ello revela una particularidad de los movimientos poblacionales ocurridos después de la Segunda Guerra Mundial.

Se ha establecido, dice Soysal, una nueva definición de la relación entre “el otro” o “el extranjero” y el país receptor⁹⁷, lo cual ejemplifica también una de las transformaciones y reestructuraciones a que ha estado sometido el Estado-nación⁹⁸. Entonces, dice la autora, lo que convierte a los inmigrantes en miembros plenos de una polis tiene sus bases en “un espacio social compartido, en una serie de principios y responsabilidades abstractas y la organización racionalizada de las prácticas diarias, rutinarias, independientemente de las especificidades del lugar en el que viven”⁹⁹. El problema de este planteamiento es que la idea de una ciudadanía posnacional o de un “modelo más universal de membresía” no se ha concretado hasta ahora en ejercicio pleno de derechos para los inmigrantes ni siquiera en Europa.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁷ Otros estudios agregan que lo que hace diferente a las más recientes migraciones internacionales es el papel que han jugado no solo los países de acogida sino el involucramiento más activo de los países de procedencia de muchos de los inmigrantes en las regiones industrializadas.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 166.

Desde la perspectiva del multiculturalismo, los cambios conceptuales en cuanto al Estado-nación y la ciudadanía nacional deben ser analizados con cautela. La observación de Christian Joppke apunta a que la versión de ciudadanía de Marshall tiene como requisito un “sentido de membresía en una comunidad” y esta ‘comunidad’ ha sido tradicionalmente la nación; por tanto, habría que buscarle un sustituto en vista de las supuestas amenazas que el multiculturalismo (o las propuestas más extendidas de ciudadanía universal, múltiple, flexible o transnacional, por mencionar algunas) le plantea¹⁰⁰.

Al plantear el problema de la búsqueda de un sustituto de la nación, Joppke ha objetado la idea de la ciudadanía posnacional formulada por Soysal, porque cada Estado-nación en particular conserva autoridad suficiente para la implementación de los ‘derechos universales’¹⁰¹. La idea clásica de la nación, sin embargo, sigue sujeta a una visión reducida de las formas en las que una persona puede experimentar pertenencia a un país, como si no pudiera desarrollarse lealtad hacia más de uno. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el caso de muchos que han experimentado las migraciones internacionales en forma permanente a lo largo de los siglos y no tiene por qué ser radicalmente distinto en las olas migratorias de la segunda mitad del siglo pasado y en los años más recientes.

Juan Linz y Alfred Stepan sugieren que en escenarios multinacionales o multiculturales, las oportunidades de que la democracia se consolide son mayores si existen políticas públicas que garanticen la ciudadanía inclusiva e igualitaria y que provean para todos los ciudadanos un ‘techo común’ (*common roof*) de derechos individuales establecidos y protegidos por el Estado¹⁰². Sobre todo, advierten los autores, debe evitarse la centralidad en “identidades primordiales”, ya que está demostrada la no esencialidad de las identidades políticas, las cuales más bien han resultado ser bastante cambiantes y socialmente construidas.

Además, “si los políticos nacionalistas (...) no fuerzan la polarización, muchas personas pueden preferir definirse a sí mismas con identidades múltiples y

¹⁰⁰ Christian Joppke, "Multiculturalism and immigration: a comparison of the United States, Germany and Great Britain", en *Theory and Society*, vol. 24, núm. 4, agosto de 1996, p. 488.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Juan Linz y Alfred Stepan, "Toward consolidated democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, 1996.

complementarias”¹⁰³. Como un ejemplo, Linz y Stepan citan el caso de la ex Yugoslavia, en donde convivieron ciudadanos que tenían múltiples identidades en una ciudad multinacional y cuya convivencia se tornó en guerra tras el uso de la limpieza étnica como una estrategia de construcción de los Estados-nación.

Como se ha visto, el debate en torno a la conceptualización de la ciudadanía para los migrantes en el campo teórico se ha hecho enfatizando la situación de los inmigrantes en los países desarrollados que atraen mano de obra de baja calificación, aunque hay algunas excepciones en estudios hechos también en algunos países expulsores de mano de obra, los cuales analizo más adelante, a lo largo del capítulo 2. En este sentido y para los propósitos de mi estudio, lo que parece confirmarse una vez más es la importancia de la figura del Estado-nación en el funcionamiento de un mundo en el que se ha desarrollado simultáneamente la movilidad de productos, capitales y personas. Igualmente, se reitera la necesidad de que exista un régimen internacional que permita definir los derechos y deberes de los inmigrantes, como lo han señalado arriba Sassen así como Wayne Cornelius *et. al.*, entre otros.

Por ahora, es suficiente señalar que las poblaciones migrantes han planteado un reto enorme a las visiones tradicionales del Estado-nación y sus formas --también tradicionales-- de definir la membresía de sus miembros o ciudadanos. No ha habido fórmulas de consenso en este terreno y la discusión sigue dándose en la academia¹⁰⁴. En el caso salvadoreño, tratándose de una nación con un alto porcentaje de población residiendo en el exterior, interesa explorar cómo se ha ido redefiniendo el Estado en su relación con los expatriados o si hay resistencias a las transformaciones que plantea la constante movilidad de la población hacia fuera de las fronteras. También es de interés aquí conocer los derechos políticos ciudadanos que el Estado y otras instituciones salvadoreñas garantizan a los emigrantes.

¹⁰³ *Ibid.*, s/p.

¹⁰⁴ David Earnest, "Neither citizen nor stranger. Why states enfranchise resident aliens", en *World Politics*, núm. 58, enero 2006. En su ensayo, Earnest contrapone la tesis 'nacionalista' de la ciudadanía y la 'transnacionalista' y ha observado la preeminencia que retienen muchos países para determinar la incorporación política de los inmigrantes, mientras la importancia de las normas transnacionales al respecto está emergiendo pero aún no es determinante.

2.0 La participación política en los estudios de la migración internacional

En el capítulo anterior, intenté establecer el terreno conceptual tan cambiante en el que se hallan los Estados-nación debido a las migraciones internacionales, principalmente laborales, que se mantienen y han adquirido características particulares en estos tiempos de globalización del capital. Introduje también en forma breve el tema de cómo, simultáneamente a esa discusión teórica, aún sin resolver, los grupos de migrantes han mostrado cierta destreza para abrirse espacios políticos tanto en los lugares de origen como en los de acogida, en ocasiones apoyados por ambos y en otras, muy a su pesar.

El presente capítulo profundiza en los estudios sobre migración que han hecho de la política su principal tema de análisis. Para lograr mis objetivos, desarrollo primero el concepto de participación política, lo cual servirá de punto de partida teórico general. Luego, se incluye una exploración de lo que se ha dado en llamar el “transnacionalismo político” en los estudios de la migración internacional, específicamente. Para profundizar aún más, le sigue el análisis de estudios empíricos enfocados en las actividades políticas de los migrantes para abrirse espacios en sus países y comunidades de origen.

2.1 Participación política: acotaciones teóricas generales

Una de las definiciones clásicas de participación política, mencionada en la introducción de la presente investigación, comprende una serie de prácticas ciudadanas para incidir, en forma directa o indirecta, en la elección de funcionarios públicos o en las acciones que éstos adoptan¹⁰⁵. Esta definición utilizada en la ciencia política se deriva de contextos que generalmente no han contemplado la particularidad de las poblaciones migrantes. Tampoco los estudios de la migración internacional que han explorado el tema de la participación política se han acercado suficientemente a la literatura clásica pertinente. Aquí se hace un intento por encontrar posibles puntos de coincidencia para un mejor entendimiento del fenómeno migratorio.

Es útil comenzar destacando el hecho de que la participación política se cuente entre los indicadores que miden el alcance de la democracia. También existen otros

¹⁰⁵ Sidney Verba y Norman Nie, *op. cit.*, p. 2, 1972.

índices para lograr tal fin: la competencia entre las elites, la representatividad o representación, el control de la burocracia, la independencia del sistema judicial y libertades de varios tipos¹⁰⁶. Por tanto, como indicador de la democracia, la participación tiene sus límites, pero constituye un aspecto fundamental, en mi opinión, para evaluar el desempeño de la joven e imperfecta democracia salvadoreña, que afronta una realidad de emigraciones continuas y significativas de casi tres décadas.

Verba y Nie afirman que “si la democracia se concibe como el gobierno del pueblo, entonces la pregunta sobre quién participa en las decisiones políticas es también la pregunta sobre la naturaleza de la democracia en una sociedad”¹⁰⁷. Los autores se referían así a la necesidad de que más personas se involucrasen, participasen, en la toma de decisiones, pues “a más participación, más democracia”. Algunos países con altos niveles de emigración han tenido que afrontar este tema tomando en consideración no sólo a quienes habitan el territorio nacional, sino también a grupos de expatriados interesados en que sus voces se oigan.

Teóricamente, el ejercicio de la participación política se dirige a incidir en las decisiones gubernamentales, según Verba y Nie. La definición que propone John Booth es más o menos con énfasis en el “comportamiento que influencia o intenta influenciar la distribución de bienes públicos”¹⁰⁸. No pretendo aquí desarrollar este concepto, sino destacar que Booth se refiere sobre todo a “acción” o “comportamiento abierto” y, al igual que Verba y Nie, excluye actitudes y creencias. Coincido con este planteamiento e insisto en hacer esa diferencia porque se reflejará en el capítulo 4, que incluye el análisis de los documentos y las entrevistas. Participación, por tanto, se traduce en acción de los migrantes ya sea por iniciativa propia o de instituciones interesadas en involucrarlos en su intento por influenciar funcionarios o asuntos políticos nacionales de distinta índole.

En lo concerniente a la teoría de la democracia y los sistemas políticos, la participación se considera un instrumento fundamental para establecer las metas de una sociedad con el objetivo de maximizar la asignación de beneficios, que satisfagan las

¹⁰⁶ Geraint Parry y George Moyser, “More participation, more democracy?”, en David Beetham (comp.), *Defining and measuring democracy*, SAGE, Londres, 1994, p. 45.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 1.

¹⁰⁸ John A. Booth, “Political participation in Latin America: levels, structure, context, concentration and rationality”, en *Latin American Research Review*, vol. 14, núm. 3, 1979, pp. 30-32.

necesidades y aspiraciones de la población¹⁰⁹. Ese es el ideal que se persigue, pero tal y como funciona el sistema, no puede esperarse que, en el proceso de toma de decisiones que afectan a un país, se alcance un nivel completo de satisfacción de las demandas de todos los ciudadanos, dada la diversidad de preferencias y necesidades inherentes a cada sociedad.

Existe una variedad de estudios sobre participación política enfocados en diversos aspectos, entre ellos, cómo ésta afecta lo que hacen los gobiernos democráticos y qué determina la asignación de bienes públicos entre los ciudadanos, las diferencias entre naciones en cuanto a qué tanta representatividad tienen quienes sí participan, la naturaleza y la estructura de la participación en contextos específicos como el latinoamericano, la conciencia colectiva y la acción de minorías étnicas, y el vínculo entre participación y representación política¹¹⁰. En contextos de migración internacional, el tema ha sido abordado muy indirectamente y, para contribuir a ese campo de estudio, considero importante que se identifiquen cuáles espacios están abiertos para la participación política de los expatriados. Tales espacios no tienen por qué ser diferentes de los que ya están disponibles para la población residente en el territorio nacional. ¿O sí deberían ser distintos? ¿Deberían corresponderles menos espacios o ninguno? Las tendencias y las opiniones son variadas. En términos generales, la realidad ha mostrado que sí se han abierto espacios “privilegiados” para los expatriados en forma de voto desde el exterior y de representaciones legislativas, por ejemplo, pero siempre dentro del marco institucional de las democracias en cuestión.

En un país democrático, según Dahl, son necesarios ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas, cuya existencia puede acercarnos a la consecución de los ‘criterios ideales democráticos’¹¹¹. Todo ello está relacionado con grados de participación ciudadana. De hecho, Dahl ha establecido dos dimensiones de la democracia que lo evidencian: la primera es la existencia de una serie de derechos y oportunidades

¹⁰⁹ Sidney Verba y Norman Nie, *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁰ Ver entre otros, Sidney Verba y Norman Nie, *op. cit.*; Sidney Verba *et al.*, *Participation and political equality: a seven-nation comparison*, The University of Chicago Press, Chicago, 1978; John Booth, *op. cit.*; John Crowley, "The political participation of ethnic minorities", en *International Political Science Review*, vol. 22, núm. 1, 2001. Pablo Oñate, "Participación política, partidos y nuevos movimientos sociales", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 194, 2005.

¹¹¹ Robert Dahl, *op.cit.*, p. 97.

disponibles a la elección de los ciudadanos y la segunda se refiere a que se dé efectivamente la participación en la vida política¹¹².

Según Dahl, puede suceder que sólo algunos ciudadanos participen efectivamente como se refleja en “casi medio siglo de encuestas” en las que se evidencia que muchos de ellos no dan tanta importancia a involucrarse en la vida política¹¹³. Esa situación no parece restarle méritos a la democracia como tal. El punto de vista puede depender de las concepciones que se tengan sobre la democracia como ocurre entre los demócratas participativos y los realistas, de acuerdo a Geraint Parry y George Moyser¹¹⁴. Entre los primeros, predomina la idea de que el proceso de participación y la capacidad de una democracia para motivarla entre sus ciudadanos son parte integral del sistema. Del otro lado, los realistas atribuyen valor mínimo sólo a un modo de participación (votar) y consideran de mayor valor la competencia entre los líderes políticos o la receptividad que demuestren las elites para responder a los gobernados, entre otros aspectos.

Sin embargo, tal y como lo plantean Parry y Moyser, votar es apenas un modo de participación política y enfocarse en ello conduce a ocultar su multidimensionalidad (cada uno de los modos de participación tiene sus características y efectos particulares). Por ejemplo, al analizar la actividad política de los ciudadanos en distintos países más allá de votar, se ha observado que tal experiencia es compartida por pequeñas minorías y el nivel de involucramiento varía según el tipo de actividad al que se hace referencia¹¹⁵. Además, la igualdad es comprobable sólo en el ejercicio del voto, pero es menos evidente en las otras formas de participación. En ese sentido, no sorprende que se haya encontrado una fuerte asociación entre los recursos personales (educación, estatus económico, etcétera) y la membresía en un grupo. La tendencia predominante es que los más participativos en política son aquéllos dotados con más recursos o que pertenecen a organizaciones colectivas de distinto tipo¹¹⁶.

Tomando en cuenta la variedad de aspectos que se relacionan con la participación política en Latinoamérica, Joseph Klesner ha observado que los estudios del tema, en los

¹¹² Robert Dahl, “A democratic paradox?”, en *Political Science Quarterly*, vol. 115, núm. 1, 2000, p. 38.

¹¹³ *Idem*.

¹¹⁴ Geraint Parry y George Moyser, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 50.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 54 y Sidney Verba *et al.*, *op. cit.*

últimos años, se han enfocado en los procesos electorales y el número de votantes¹¹⁷. Por ello, Klesner exploró el papel del capital social y otros factores en la promoción de la participación política en la región. Uno de sus hallazgos es que tanto la confianza social como el involucramiento en organizaciones fuera de la esfera política conducen al incremento de la actividad política entre los individuos¹¹⁸. Uno de los dinamizadores más importantes de la participación política son los sindicatos, pero también contribuyen las asociaciones vinculadas a las artes, las entidades profesionales y el trabajo voluntario en distintas organizaciones.

La mayoría de los estudios ya mencionados aquí han buscado explicaciones sobre cómo varía la participación política en los individuos a partir de ciertos elementos correlacionados (situación socioeconómica, orientaciones cívicas, etcétera)¹¹⁹. La orientación teórica de Leonard Beeghley, en cambio, se dirigió hacia otros terrenos, a saber, cómo la organización de la sociedad afecta el rango de opciones para la participación política de las personas. Su argumento es que el nivel de participación política es una “característica societal” y su explicación exige el estudio de factores localizados en la estructura social¹²⁰. Partiendo del análisis estructural, el autor afirma que los niveles diferenciados de participación son el resultado de hechos sociales externos y coactivos ejercidos sobre los individuos. En otras palabras, son factores estructurales los que generan variaciones en los niveles de participación y Beeghley se enfocó en aquellos relacionados con la clase social de los individuos. Las razones estructurales que explican por qué los pobres exhiben los niveles más bajos de participación política son tres: tienen menos recursos políticos, menos recursos psicológicos y la organización de los procesos electorales inhibe su involucramiento.

La presente investigación no busca dar explicaciones sobre los niveles (bajos o altos) de participación política entre los emigrantes, pero sí intenta contribuir en el análisis de factores estructurales como son los espacios institucionales disponibles que determinan “el rango de opciones para la participación política” de los expatriados

¹¹⁷ Joseph Klesner, 2004, "Social Capital and Political Participation in Latin America", Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Las Vegas, Octubre 7-9.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 31.

¹¹⁹ Leonard Beeghley, 1986, "Social class and political participation: a review and an explanation", en *Sociological Forum*, vol. 1, núm. 3.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 497.

salvadoreños. Para el fundamento conceptual, conviene introducir aquí la noción de las estructuras de oportunidad política (EOP), que fundamenta y justifica mi enfoque de las formas de participación política de los emigrantes. Las EOP han sido pilar fundamental en el estudio de las relaciones entre la política institucional y los movimientos sociales. Douglas McAdam *et al.* las conciben como una serie de restricciones/oportunidades, que forman parte del sistema político en su expresión más amplia y que son importantes para el desarrollo o surgimiento de los movimientos sociales¹²¹. En general, se distinguen dos dimensiones de las EOP: por un lado, su estructura formal institucional o legal y, por el otro, la estructura informal de relaciones de poder de un sistema político dado¹²².

En los estudios de la migración internacional y las relaciones étnicas, algunos autores han subrayado la utilidad de las teorías de los movimientos sociales y la acción colectiva, particularmente el concepto de las EOP, porque introduce la perspectiva del proceso político para la exploración de explicaciones alternativas a las de las teorías de clase, etnicidad/raza y modernización¹²³. Con énfasis en los países de inmigración, esa línea de investigación ha promovido el análisis de los aspectos políticos e institucionales como explicación de las formas que ha adoptado el fenómeno, sobre todo respecto a los regímenes de incorporación disponibles para los inmigrantes y las relaciones interétnicas. En general, esta perspectiva sugiere que las formas institucionales o las estructuras legales constituyen el contexto en el que se definen las relaciones y competencias de distintos actores también institucionales. Esta dimensión es igualmente importante en la definición de los canales de acceso para grupos que intentan desafiar o cambiar el sistema establecido. Ruud Koopmans y Paul Statham lo expresan así: “los inmigrantes y las minorías tienen mayor acceso al sistema político en el que son oficialmente reconocidos y sus organizaciones facilitadas, y donde sus demandas pueden ser referidas a esquemas

¹²¹ Douglas McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, “Introduction”, en Douglas McAdam *et al.* (coords.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

¹²² Doug McAdam, “Conceptual origins, current problems, future directions”, en Douglas McAdam *et al.* (coords.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

¹²³ Ruud Koopmans y Paul Statham, “Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach”, en Ruud Koopmans y Paul Statham, *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 29-39.

legales existentes que contemplan la igualdad de oportunidades, la no discriminación y los derechos culturales”¹²⁴.

En los países de emigración, podría decirse que aplican los mismos principios en términos de la importancia que tiene para los expatriados, especialmente para los organizados, el grado de recepción que tienen sus demandas en las instituciones (sus políticas y recursos) del país natal. El enfoque de las EOP es útil en este contexto, porque puede dar algunas luces sobre las formas en que interactúan los diversos grupos de emigrantes con actores políticos nacionales investidos de autoridad. Así, en la presente investigación, esas estructuras de oportunidad política se ubican en el gobierno central, los partidos políticos, los procesos electorales y los gobiernos municipales. Mi objetivo es identificar a los interlocutores institucionales, cuáles son sus políticas y estrategias para facilitar la incorporación política de los emigrantes, y qué formas de participación se generan en estos procesos.

2.2 Aproximación teórica al transnacionalismo político

En general, los estudios transnacionales han observado cómo los movimientos de personas a través de las fronteras han contribuido de distintas formas tanto en los países de recepción como en países expulsores de migrantes¹²⁵. Las interpretaciones sobre el papel de estas formaciones y su capacidad de agencia han variado de un autor a otro¹²⁶, pero hay cierto consenso en cuanto a los espacios que han abierto las redes transnacionales para algunos individuos y movimientos sociales.

Las prácticas transnacionales de los migrantes se consideran un elemento importante en el complejo proceso generado por la globalización del capital y la fuerza

¹²⁴ *Ibidem*, p. 38.

¹²⁵ Peggy Levitt, “Social remittances: migration-driven, local-level forms of cultural diffusion”, en *International Migration Review*, vol. 32, núm. 4, 1998; y Luin Goldring, “Family and collective remittances to Mexico: a multi-dimensional typology”, en *Development and Change*, vol. 35, núm. 4, 2004.

¹²⁶ Nina Glick Schiller y George Fouron, *op.cit.*; Sarah Mahler, “Theoretical and empirical contributions toward a research agenda for transnationalism”, en Peter Smith y Luis Guarnizo, *Transnationalism from below*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1998; Landolt *et. al.*, *op. cit.*; Raúl Delgado, y Héctor Rodríguez, “The emergence of collective migrants and their role in Mexico’s local and regional development”, disponible en línea en www.migracionydesarrollo.org, 2001; Robert Smith, *op. cit.* 2003; y Allison Paul y Sarah Gammage, “Hometown associations and development: the case of El Salvador”, Working Paper, núm. 3 Women’s Studies Department, George Washington University and Center for Women and Work, Rutgers, The State University of New Jersey: Washington, D.C, 2004.

laboral. La existencia de tales prácticas entre los migrantes es un aspecto central de mi investigación, y por ello exploro aquí algunos elementos teóricos que ayudan a entenderlas y clasificarlas. En general, se definen como las actividades que ocurren a través de las fronteras nacionales y requieren una periodicidad regular, así como esfuerzos considerables de los participantes¹²⁷. Algunos autores han intentado definir un objeto de estudio más específico para la perspectiva del transnacionalismo de los migrantes. Ludger Pries, por ejemplo, sostiene que para usar el término en una forma más precisa, los estudios transnacionales deben enfocarse en “las *unidades sociales* transnacionales entendidas como configuraciones de prácticas sociales, símbolos y artefactos transnacionales relativamente densas y duraderas”¹²⁸.

En un esfuerzo por clasificarlas, algunos autores han hablado del transnacionalismo “desde abajo” (las inician los migrantes en sí en forma individual o colectiva y sus redes familiares) y transnacionalismo “desde arriba” (iniciativas surgidas entre actores con cierto poder como pueden ser los Estados-nación o corporaciones multinacionales para involucrar a los migrantes)¹²⁹. Las actividades transnacionales de los migrantes pueden ser económicas, políticas, sociales, culturales, religiosas o de otro tipo. Esta diversidad de terrenos en los que incursionan no puede separarse totalmente, pues se mezclan en el acontecer diario de los grupos que las ejercen. Para explicarlo mejor, es importante el concepto de “campo social transnacional” (*transnational social field*), que engloba procesos sociales, económicos y políticos, que permiten la participación de los migrantes en distintos escenarios transfronterizos¹³⁰.

Esto es, diferentes formas de transnacionalismo están relacionadas en distintos grados. Esas conexiones sirven para entender la llamada esfera transnacional de acción social (*transnational sphere of social action*) como un proceso dialéctico, una proposición formulada por Patricia Landolt *et al.*¹³¹. Reconocer las formas en que diferentes formas de transnacionalismo interactúan nos permite ver, por ejemplo, cómo las prácticas económicas transnacionales se traducen en una influencia política o cultural

¹²⁷ Alejandro Portes, *op. cit.*, 1999, p. 464.

¹²⁸ Ludger Pries, “Transnationalism: Trendy Catch-all or Specific Research Programme?”, Ponencia presentada en la conferencia sobre “Transnacionalización y Desarrollo: Hacia una Perspectiva Norte-Sur”, Centro de Investigación Interdisciplinaria, Bielefeld, Alemania, junio 2007.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Nina Glick Schiller y George Fouron, *op. cit.*

¹³¹ Patricia Landolt *et al.*, *op. cit.*

en ciertas condiciones y contextos. Por ello, en el presente estudio se hace referencia no sólo a lo político de las actividades de los migrantes, sino también a lo que podría parecer puramente económico. Esto se puede entender también con el ejemplo de una de las formas organizativas observadas entre los expatriados: los clubes o comités de oriundos (*hometown associations*). Estos generalmente son creados por migrantes que proceden de un mismo lugar de origen y comparten el interés por mantenerse vinculados a él. Empiezan como contribuyentes económicos y en ocasiones se convierten en actores importantes en la estructura política local, ya sea que establezcan o no relaciones formales con las autoridades locales o con otras entidades no gubernamentales. En consecuencia, lo que pudo haber iniciado como una práctica económica transnacional pasa a ser una política. Progresivamente, la influencia de estas organizaciones de migrantes aparece en distintas áreas al mismo tiempo (cultural, religiosa, etc.). Dada esta conexión entre las prácticas transnacionales, esta investigación considera que realidades tan distintas como las remesas colectivas o las relaciones entre los migrantes organizados y distintos niveles de gobierno, por ejemplo, son aspectos que pueden ser estudiados como transnacionalismo político¹³².

Entre los migrantes, el transnacionalismo político se desarrolla con el tiempo, pero inicialmente aparece una red de contactos económicos en el proceso migratorio¹³³. Por definición, las prácticas políticas transnacionales tienen componentes en el país de origen y en el de recepción. A mí me interesa explorar lo que se observa en el último¹³⁴ y cómo los emigrantes ejercen o demandan ejercer derechos políticos en los partidos salvadoreños, participan en las campañas políticas o en comités cívicos de sus lugares de origen o en consultas con el gobierno central o con autoridades locales, por mencionar algunas formas de acción transnacional en la política.

Rainer Bauböck aboga por un entendimiento amplio del transnacionalismo político¹³⁵. Según este académico, la teoría política no ha mostrado mucho interés en

¹³² Peggy Levitt, *op. cit.* y Luin Goldring, *op. cit.*, 2004.

¹³³ Alejandro Portes, William Haller y Luis Guarnizo, "Transnational entrepreneurs: the emergence and determinants of an alternative form of immigrant economic adaptation", Working Paper, Transnational Communities Programme de la Universidad de Oxford, 2001.

¹³⁴ La mayoría de grupos organizados que se analizaron en mi investigación pueden considerarse transnacionales, según la literatura comentada en este capítulo: sus miembros son activos políticamente hablando tanto en Estados Unidos como en El Salvador.

¹³⁵ Rainer Bauböck, *op. cit.*

describir y explicar el impacto de las actividades transnacionales de los migrantes en las concepciones de ciudadanía ni tampoco ha querido sugerir, desde la perspectiva democrática, cómo deberían los gobiernos responder al reto que se les está presentando tanto en países de procedencia como de destino de los migrantes.

En términos de las implicaciones para la soberanía nacional y las formas de ciudadanía, Bauböck no ve necesidad de que se hable de un contraste irreconciliable entre la política nacional y la transnacional: “tenemos que ser conscientes de cómo la última depende de la primera”, señala el autor¹³⁶. En el fondo, puede interpretarse que la figura del Estado sigue ocupando un lugar central y la evidencia mayor es su participación cada vez más activa en asuntos que afectan a los migrantes no sólo en sus naciones de residencia sino en las de origen.

A diferencia de lo que ocurre con el transnacionalismo económico, cultural y social, el político sí requiere el involucramiento del Estado en sus distintos niveles y supone, además, un cuestionamiento de las fronteras políticas. El punto de partida es la existencia de algo que va más allá de las actividades políticas que cruzan las fronteras de los Estados involucrados. Bauböck se refiere a los “cambiantes y crecientemente superpuestos confines de la membresía en las comunidades políticas”¹³⁷.

Para mi investigación, esto es importante porque me propongo explorar las maneras en las que los emigrantes y sus organizaciones intentan mantenerse conectados a la vida política de sus países de origen. Y merece la pena su estudio, pese a lo incierto de la duración de estas afiliaciones internas y externas, dice Bauböck, pues las prácticas políticas transnacionales son bastante “excepcionales” entre los expatriados y, cuando emergen, lo hacen en la primera generación o quizá en las siguientes, pero se cree que van desapareciendo con el tiempo. Sobre el tema, no se ha llegado a conclusiones contundentes, pues distintos estudios han arribado a resultados variados.

Una de las propuestas interesantes de Bauböck es su énfasis en un nivel de análisis más abajo del Estado de origen y del gobierno central, para estudiar la relevancia de las actividades transfronterizas en los niveles regional o local de gobierno. En este caso, se revelan tres aspectos importantes:

¹³⁶ *Ibid*, p. 701.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 703.

Primero, los políticos regionales compiten codo a codo con los nacionales por dinero, apoyo político y a veces también por los votos de las poblaciones migrantes. Segundo, las disparidades en el desarrollo y la incorporación política entre las regiones en el país de origen son frecuentemente reflejadas dentro de la comunidad emigrante como identidades distintas de origen regional. Tercero, la experiencia compartida de la incorporación democrática en los países de destino puede contribuir al desarrollo de una práctica transnacional que intente democratizar la política regional en el país de procedencia¹³⁸.

Bauböck denomina a este nivel de análisis “polis subestatales” (*substate polities*). Sin embargo, él señala que estas localidades son también diferentes del nivel superior, porque no tienen control sobre asuntos relacionados con los países de inmigración ni sobre la atribución de la ciudadanía formal. La diferencia más interesante aquí es que los niveles local y regional de gobierno y de la política suelen ser más sensibles a las demandas e intereses de los migrantes de lo que pueden ser los agentes del Estado en los escalones más altos (nacional o federal).

La revisión de la literatura indica que dentro del transnacionalismo político un tema recurrente es el de la ciudadanía. Esta es una expresión de membresía completa y formal, que otorga a ciudadanos y Estados un conjunto de derechos y deberes mutuos, pero no está al alcance de todos los inmigrantes en los países de destino (y se podría agregar que aplica lo mismo para los emigrantes en sus países de procedencia)¹³⁹. En estos últimos, generalmente se teme que con su intervención los expatriados impongan sus intereses sin asumir responsabilidad por los resultados de lo que reclaman¹⁴⁰.

Bauböck ha descrito la ‘ciudadanía externa’ de quienes ya no residen en su país de nacimiento y dice que se les han garantizado sin problemas sus derechos a retornar o a obtener protección consular en el exterior. Sin embargo, no es posible, ni en las democracias más poderosas del mundo, garantizarles los mismos derechos de los que gozan los ciudadanos que sí residen en el país en el que nacieron (libertad de asociación y

¹³⁸ *Ibid.*, p. 707.

¹³⁹ Thomas Faist, *op. cit.*

¹⁴⁰ Rainer Bauböck, *op. cit.*, p. 711.

de expresión, el acceso a la educación pública o servicios sociales como la salud, vivienda y empleo, por mencionar algunos)¹⁴¹. Tampoco se ha podido cobrar impuestos por sus ingresos a los expatriados o enlistarlos en el servicio militar (Estados Unidos es uno de los pocos países que hace ambas cosas con éxito, pero son escasas las naciones de emigración que lo han logrado)¹⁴².

Dos elementos en los que sí se han visto concesiones hacia los emigrantes son la extensión de su derecho al voto desde el exterior y la doble ciudadanía. Sin embargo, esto no ha estado exento de polémica. En el caso del derecho al voto, los países que aún no lo aprueban han esgrimido dos razones especialmente: primero, se asume que para participar en procesos de decisión o en elecciones de autoridades en un país debe haber un involucramiento progresivo en ello además de algún interés especial en la polis implicada; segundo, se cuestiona la posibilidad de que los emigrantes continúen interesados en una participación extra-territorial en el futuro, un aspecto que se considera fundamental para el voto responsable y conciente de las consecuencias de una acción personal.

Según Bauböck, estas objeciones no tienen una base sólida, pues el solo hecho de que vivimos en un mundo interconectado con mayores facilidades para obtener información de lugares remotos, indica que los emigrantes pueden estar informados de la situación de su nación de origen a veces incluso más que sus compatriotas que nunca emigraron. Además, se está haciendo cada vez más común el viaje de políticos en campaña a ciudades de alta concentración de migrantes en países como Estados Unidos.

Tampoco debería ponerse en duda la continuidad del interés de los expatriados en su país de origen cuando estos están enviando remesas o invierten parte de sus ahorros en sus comunidades nativas y éstas son evidencias claras de cierto apego a su nación. Bauböck apoya que la extensión de este tipo de derechos omita a la segunda y posteriores generaciones de emigrantes para garantizar el proceso democrático de los países de alta emigración. Bauböck resume su postura al respecto así:

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 712.

¹⁴² Kim Barry, "Home and away: the construction of citizenship in an emigration context", en *New York University Law Review*, vol. 81, num. 11, 2006. Como ejemplos de países de emigración, Barry habla de Corea del Sur y Eritrea. La primera lo hace con los ciudadanos que emigran con contratos laborales negociados por el gobierno y la segunda nación tiene un régimen especial de 'impuesto voluntario' para aquellos que viven en el exterior.

La participación electoral desde el exterior debe ser vista como admisible. No pienso, sin embargo, que los derechos deban ser garantizados a los emigrantes como un requisito básico de la inclusión democrática. El principal punto de referencia de tal inclusión debe ser la población residente, que vive permanentemente en una jurisdicción territorial determinada. Para una teoría normativa de la democracia, la extensión del derecho al voto de los emigrantes no es, por tanto, obligatoria¹⁴³.

Existen otros autores, además de los ya mencionados, que también han explorado el tema y hacen énfasis en la centralidad de las membresías asignadas o de las que se apropian los migrantes. Jonathan Fox, por ejemplo, ha estudiado el concepto de “ciudadanía transnacional” y lo ha descartado, porque probablemente “despierta expectativas difíciles de cumplir”, además de que “los procesos que el concepto intenta capturar son todavía muy incipientes”¹⁴⁴. ‘Ciudadanía’ es un término que no puede aplicársele a las actividades cívicas y políticas de las comunidades transnacionales dado lo amorfo de sus límites, derechos y responsabilidades. Ideas como ‘membresía’, ‘estatus’ o ‘derechos humanos’ son más apropiadas para referirse a ellas, según Fox. Este autor prefiere usar terminología como la de ciudadanía dual o múltiple, pues tiene arraigo en derechos obligatorios y en membresías claramente definidas.

En su análisis del ejercicio político transfronterizo practicado por los migrantes, Fox señala la existencia de cuatro formas de concesión directa del derecho al voto: 1) voto extraterritorial, 2) voto de los inmigrantes sin ser ciudadanos (este es el caso de las elecciones locales en muchos países europeos, Nueva Zelanda, Argentina e incluso en pequeñas ciudades de Estados Unidos), 3) representación legislativa de los expatriados (algunos países en los que existe son Italia, Francia, Portugal y Colombia, mientras en México estados como Zacatecas permiten a los emigrantes ser candidatos a diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores) y 4) elección de autoridades

¹⁴³ *Ibid.*, p. 715.

¹⁴⁴ Jonathan Fox, "Unpacking 'transnational citizenship'", en *Annual Review of Political Science*, núm. 8, 2005, p. 194.

transnacionales como el Parlamento Europeo¹⁴⁵. Los emigrantes también pueden ejercer su derecho al voto indirectamente en su país de origen cuando, incluso sin votar, influyen la decisión electoral de sus redes familiares y de amistades o por medio de campañas o recolección de fondos, escribe Fox.

En los estudios de las migraciones internacionales, destaca también el análisis de Eva Østergaard sobre el transnacionalismo político de los migrantes. Ella define las “prácticas políticas transnacionales” como “varias formas de participación transfronteriza directa en la política del país de origen tanto de migrantes como de refugiados (tales como votar y apoyar a partidos políticos, o la participación en debates en los medios de prensa), así como su participación indirecta por medio de las instituciones políticas del país receptor (o de organizaciones internacionales)”¹⁴⁶. Como ejemplos señala las campañas organizadas por los expatriados para denunciar injusticias en sus países de origen o para apoyar a un gobierno determinado, así como la colaboración de los clubes de migrantes con sus pueblos de procedencia. Un aporte importante de su trabajo es que visualiza un campo de análisis que incorpora procesos políticos locales, nacionales y globales en el transnacionalismo político. Su argumento es que las prácticas políticas transnacionales son influenciadas por el ambiente institucional multinivel en el que ocurren.

Ésta es una propuesta teórica bastante completa, pero también problemática, por dos razones: primero, porque no deja de ser un planteamiento extremadamente amplio que puede conducir a un entendimiento del transnacionalismo político en el que se desdibujan detalles importantes. Para captar esa complejidad sin caer en generalidades, la presente investigación intenta llamar la atención sobre la variedad de escenarios para la acción política de los emigrantes enfocándose únicamente en el nivel institucional nacional salvadoreño, en el que se evidencia la participación de variedad de actores, cuyas interrelaciones deben ser estudiadas a fondo. Segundo, la noción de Østergaard sobre las prácticas políticas transnacionales omite un aspecto fundamental que Verba y Nie formularon en su definición de participación política, a saber, la incidencia que se

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 185.

¹⁴⁶ Eva Østergaard-Nielsen, "The politics of migrants' transnational political practices", en *The International Migration Review*, vol. 37, núm. 3, 2003, p. 762.

busca ejercer en las esferas de poder público¹⁴⁷. Tal omisión me parece grave sobre todo porque al no definirse con precisión qué implica participar políticamente, pueden concebirse como prácticas políticas un abanico demasiado amplio de actividades.

Ahora que se han explorado los estudios del transnacionalismo político de los migrantes, me interesa analizar estudios empíricos sobre el tema, a fin de obtener elementos teóricos y metodológicos para conducir mi propia investigación. Para ello, se revisa la literatura sobre migración internacional enfocada en la participación política de los emigrantes. Se detallan los aspectos que distintos autores han estudiado, relativos específicamente a las llamadas prácticas políticas transnacionales. Intento identificar cuáles han sido las preguntas empíricas y normativas que se han planteado al respecto y rescatar, por su importancia para mi investigación, algunas de sus conclusiones.

Podría decirse, en forma general, que la literatura revisada se ha centrado en tres aspectos al abordar el tema de la participación política de emigrantes en el país de procedencia: (1) las políticas de gobiernos con altos índices de emigración dirigidas a crear vínculos con sus poblaciones expatriadas¹⁴⁸, (2) las prácticas políticas en las que los emigrantes organizados aparecen como actores principales¹⁴⁹ y (3) las determinantes, escalas y tipos de participación a nivel individual¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Sidney Verba y Norman Nie, 1972, *op. cit.*

¹⁴⁸ Ver entre otros, Eva Ostergaard-Nielsen, *International Migration and Sending Countries. Perceptions, policies and transnational relations*, Palgrave Macmillan, Inglaterra, 2003; Jose Itzigsohn, *op. cit.*, 2000; Luin Goldring, "El estado mexicano y las organizaciones de transmigrantes: ¿reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?", en Gail Mummert, *Fronteras Fragmentadas*, El Colegio de Michoacán, México, 1999; Robert Smith, *op. cit.*, 2003; Luin Goldring, "The Mexican state and transmigrant organizations: negotiating the boundaries of membership and participation", en *Latin American Research Review*, vol. 37, núm. 3, 2002; Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, *op. cit.*; Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, vol. II, Miguel Angel Porrúa, México, 2006.

¹⁴⁹ Ver entre otros, Michael Peter Smith, "Transnationalism, the State and the extraterritorial citizen", en *Politics and Society*, vol. 31, núm. 4, 2003; Matt Bakker y Michael Peter Smith, "El Rey del Tomate. Migrant political transnationalism and democratization in Mexico", en *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 1, 2003; Jesús Martínez Saldaña, "Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana", en *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 2; Anastasia Bermúdez Torres, "Colombian migration to Europe: political transnationalism in the middle of conflict", Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper núm. 39, 2006; Alejandro Portes, Cristina Escobar y Alexandria Walton Radford, "Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo", en *Migración y Desarrollo*, primer semestre, 2006.

¹⁵⁰ Luis Eduardo Guarnizo, Alejandro Portes y William Haller, "Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants", en *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 6, 2003; Louis DeSipio, "Transnational Politics and Civic Engagement: Do Home Country Political Ties Limit Latino Immigrant Pursuit of U.S. Civic Engagement and Citizenship?",

Aquí se harán referencias a varios países de emigración, pero se notará mucho énfasis en los estudios sobre los expatriados mexicanos en Estados Unidos. Esto se debe a diversas razones, entre ellas, el que la literatura pertinente es bastante accesible, además de vasta. Es inevitable que la revisión bibliográfica me remita al caso mexicano, dado que es una de las naciones que ha experimentado y sigue experimentando la emigración de muchos de sus ciudadanos hacia el exterior, especialmente hacia el otro lado de su frontera norte. Su población, además, ha sido reconocida, entre otros aspectos, por su activa participación política en su nación de procedencia¹⁵¹ (y también hay muchos estudios sobre su involucramiento político en el país de inmigración).

Políticas de gobiernos dirigidas a crear vínculos con sus poblaciones expatriadas

El tema ha sido objeto de investigación con mayor frecuencia desde el inicio de la presente década, pues con anterioridad era más común encontrar análisis enfocados en las políticas de los gobiernos de los países de inmigración¹⁵². Un aporte importante para lo concerniente a los países de emigración lo constituyó la publicación de “International migration and sending countries: perceptions, policies and transnational relations”¹⁵³. El libro incluyó un análisis comparativo de ocho países en distintos continentes y sus políticas hacia sus nacionales residentes en el extranjero. Se trató de una compilación de estudios que reveló diferencias y similitudes, así como complejidad y diversidad en las estrategias de los países de emigración para involucrarse en relaciones transnacionales con sus poblaciones en el exterior. Una de sus conclusiones respecto a las políticas estatales señala que están dirigidas no sólo a la movilización de los expatriados en favor de intereses bilaterales o multilaterales de los países expulsores, sino también al control de la crítica o de toda actividad política que intente subvertir el orden en la nación de

en Taeku Lee, Karthick Ramakrishnan y Ricardo Ramirez (comps.), *Transforming Politics, Transforming America*, University of Virginia Press, Virginia, 2006.

¹⁵¹ Una aclaración necesaria en este punto es que no todos los grupos que representan a los emigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos dirigen su mirada hacia el país de origen. Es muy conocida la existencia de asociaciones mexicoamericanas, así autodenominadas, cuyo interés está exclusivamente fincado en su incorporación a la sociedad estadounidense. Véase Arturo Santamaría, “Política sin fronteras o la nacionalidad postmoderna: los emigrantes entre México y los Estados Unidos”, en Gail Mummert, *Fronteras Fragmentadas*, El Colegio de Michoacán, México, 1999.

¹⁵² Wayne Cornelius *et al.*, *op. cit.*; y Douglas Massey, *op. cit.*

¹⁵³ Eva Østergaard (comp.), *op. cit.*

origen¹⁵⁴. Llama la atención que las acciones de los expatriados hayan tenido muy poca incidencia en las políticas dirigidas a ellos mismos. Esto revela que no siempre coinciden los intereses de los Estados y los de los emigrantes. En ese sentido, se identificaron algunos factores que podrían acrecentar la incidencia de la comunidad emigrante en las políticas de los países expulsores, a saber, su tamaño absoluto y relativo una vez que se establecieron en el extranjero, así como su capital político y económico¹⁵⁵.

a. México

El involucramiento político de los emigrantes mexicanos en su país de origen tiene uno de sus más lejanos antecedentes en la etapa anterior a la Revolución. Se tienen evidencias de la participación de mexicanos que vivían en Estados Unidos en el “desarrollo de la retaguardia militar, la propaganda, la recolección de recursos financieros, el cabildeo político en Washington y el reclutamiento de hombres y mujeres para los magonistas, reyistas, villistas y maderistas”¹⁵⁶. Sin embargo, el fenómeno se empezó a estudiar apenas en los últimos años de la década de 1990 en sus distintas manifestaciones entre los mexicanos que viven en Estados Unidos. En lo que respecta a las iniciativas institucionales para fomentar la incorporación política de los emigrantes, se ha establecido que el Estado mexicano ha mostrado cierta variación a lo largo de su historia, dependiendo del contexto del país y sobre todo de los momentos difíciles en los que su legitimidad ha sido desafiada¹⁵⁷.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 212.

¹⁵⁵ *Ídem*.

¹⁵⁶ Arturo Santamaría, *op.cit.*, p. 320. Véase también Adolfo Gilly, *La Revolución interrumpida*, Ediciones Era, México, 1994, pp. 75-79. Gilly habla del exilio de los magonistas en Estados Unidos, por ejemplo, y de los anuncios que desde Missouri hacía el Partido Liberal Mexicano. Los magonistas “ya sea directamente a través de los puertos del Pacífico; ya a través de la emigración en uno y otro sentido de obreros mexicanos que trabajaban en Estados Unidos y traían la experiencia de sus luchas; ya por la vía ideológica del magonismo o por la vía práctica de algunos organizadores obreros estadounidenses, también ejercieron su influencia en sectores obreros de la revolución y en el movimiento obrero mexicano las ideas sindicalistas revolucionarias de la Western Federation of Miners y de los Industrial Workers of the World de Estados Unidos...”.

¹⁵⁷ Rachel Sherman, “From state introversion to state extension in Mexico: Modes of emigrant incorporation, 1900-1997”, en *Theory and Society*, vol. 28, núm. 6, 1999. Véase también Luis Guarnizo, “El surgimiento de formaciones transnacionales. Las respuestas de los Estados mexicano y dominicano a la migración transnacional”, en Mario Lungo (ed.), *Migración Internacional y Desarrollo*, FUNDE, El Salvador, Tomo II, 1997.

Así, Rachel Sherman se interesó por identificar las etapas históricas en las que México adoptó estrategias muy distintas respecto a su población en el extranjero: una de “incorporación introvertida” de 1917 a 1932 (el Estado se dedicó a tratar de convencer a sus ciudadanos de que no emigraran o de que regresaran de su exilio para lo cual se destinaron fondos que facilitarían y subsidiarían la repatriación) y otra de “incorporación extendida” de 1988 a 1997 (el Estado ya no hace énfasis en el retorno de los expatriados, sino más bien en la importancia de que ellos, aún residiendo en Estados Unidos, sean parte del proyecto de nación mexicana).

Dentro de las iniciativas que han logrado más continuidad en los últimos gobiernos se cuenta lo que hoy se conoce como “tres por uno”. El programa, que ahora tiene alcance nacional, tuvo sus orígenes en Zacatecas durante la administración del gobernador priísta Genaro Borrego en la segunda mitad de la década del ochenta¹⁵⁸. En ese entonces, se trataba de un programa de participación exclusiva del gobierno estatal y los grupos de oriundos especialmente representados en la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California. Al sumarse el gobierno federal a principios de los noventa, el tres por uno se reveló como uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, un proyecto contemplado dentro de la iniciativa “Nación Mexicana”, impulsada en la administración de Ernesto Zedillo¹⁵⁹.

El programa de fondos de contrapartida se considera una “respuesta estatal extraterritorial ante la transnacionalización de base”¹⁶⁰. Según Luin Goldring, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME), en el que se inscribió originalmente el tres por uno, siendo una iniciativa federal diseñada para la inclusión de la comunidad emigrante, se ha desarrollado de distintas formas en cada estado mexicano. En Zacatecas, por ejemplo, “el programa nació como parte de un reclamo de pertenencia y deseo de participación de una organización transmigrante, pero se conformó como un acto político, como otro trato entre patrón político y grupo cliente-

¹⁵⁸ Luin Goldring, *op. cit.*, 1999.

¹⁵⁹ Santamaría, *op. cit.* Entre otras cosas, la estrategia de Zedillo atrajo la atención sobre el tema de la doble ciudadanía de los mexicanos que residían en Estados Unidos, al plantear la necesidad de que se llevaran a cabo las reformas legales y constitucionales para la no pérdida de la nacionalidad, basado en la idea de que “la nación mexicana rebasa el territorio que contienen sus fronteras”.

¹⁶⁰ Luin Goldring, 1999, *op. cit.*, p. 304.

corporativo, y no como una relación reflejando derechos de los transmigrantes ni obligación gubernamental”¹⁶¹.

Tal como lo señalan algunos autores, existe el riesgo de que el patrón corporativo y clientelista sea un obstáculo para una participación autónoma de los ‘transmigrantes’¹⁶². La pregunta que se plantea en el caso de Zacatecas es qué tipo de relaciones deben establecerse entre el gobierno federal, el estatal, el municipal y los clubes de oriundos, de tal manera que se superen viejas prácticas y se potencien nuevas relaciones, con diversos grados de autonomía sobre todo para la comunidad expatriada.

Por su parte, Robert Courtney Smith ha formulado otra perspectiva para analizar las diferentes formas en las que los expatriados mexicanos pueden ejercer membresía política en el país de procedencia¹⁶³. Smith parte de la diferencia fundamental entre membresía (ciudadanía formal) y ciudadanía sustancial como tal (los derechos que extienden los Estados y las prácticas que se derivan de su ejercicio). Puede haber ciudadanía o membresía de varios tipos, por ejemplo, fuerte (densa) y débil (liviana), dependiendo de la habilidad de un grupo para manejar recursos materiales, simbólicos o políticos relacionados a un Estado específico, por un lado, o de su capacidad para ejercer su voluntad con independencia del Estado, por el otro.

Esto es útil delimitarlo porque la participación política de los migrantes, entonces, puede ser estudiada en términos de ciudadanía y también en términos de membresía, que es un concepto más amplio, conducente al ejercicio de la ciudadanía formal en ciertas circunstancias, según Smith. En este punto, la idea del autor que me interesa retomar es que en el estudio de estos fenómenos conviene tomar en cuenta el papel del Estado como una estructura política que interviene (y hace posibles hasta cierto punto) los procesos transnacionales de la migración. Se trata de considerar la membresía transnacional como un ‘proceso institucional’, pero en un sentido más complejo que el definido por Itzigsohn¹⁶⁴, pues Smith propone el análisis de las condiciones externas al Estado de

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 306. Véase también Arturo Santamaría, *op. cit.*

¹⁶² Un término que Goldring adopta de otros autores para referirse a aquellos que en la vida cotidiana ayudan a construir y mantener instituciones sociales, organizaciones y prácticas que trascienden las fronteras nacionales. La migración y el establecimiento en otro país distinto al de origen, por tanto, no se entienden como procesos unidireccionales o definitivos. Cf. Luin Goldring, *op.cit.*, 2002.

¹⁶³ Robert C. Smith, *op. cit.*, 2003, p. 302.

¹⁶⁴ Itzigsohn, *op. cit.*, 2000.

origen, que afectan las formas en que este negocia su soberanía, la membresía de sus integrantes y la extensión de la ciudadanía.

Al vivir en el exterior, los emigrantes pueden negociar su membresía desde una posición parcialmente ventajosa. La mezcla de estas realidades ha dado como resultado la creación de una ‘esfera pública transnacional’, en la que grupos de la sociedad civil y el Estado mexicano, en el caso estudiado por Smith, renegocian sus relaciones y generan nuevas formas y grados de membresía de los emigrantes¹⁶⁵.

El Estado mexicano ha promovido varios programas para extender algún tipo de membresía a sus ciudadanos en el exterior. Smith habla específicamente de una “forma débil de membresía”. Esta se había ido concretando con iniciativas como la del registro gubernamental de clubes de oriundos, el establecimiento de oficinas para atender asuntos que afectaban a la población expatriada en los estados mexicanos con mayor porcentaje de emigración, la permanencia del entonces PCME, la no pérdida de la nacionalidad y el voto en el extranjero¹⁶⁶.

Sin embargo, en general, por la forma en la que se fueron desarrollando esos programas en distintos estados mexicanos, se consideraban desde aquel tiempo ejercicios ciudadanos incompletos, que no aseguraban una membresía plena de la comunidad expatriada en su país de origen. Las comunidades de mexicanos en el exterior se han beneficiado de la posición privilegiada que les da vivir en Estados Unidos para ser escuchados por el gobierno mexicano y del interés de este último para incorporarlos, de una u otra forma, en su proyecto de nación. No obstante, esa incorporación no puede ser completa, mientras la estrategia del gobierno mexicano siga concediendo una ‘membresía’ de cierto alcance a sus ciudadanos en el extranjero, tal que le asigna sólo algunos, no todos los derechos concretos, aplicables y escritos en las leyes básicas del Estado contenidos en la ‘ciudadanía’¹⁶⁷. No existe, por ejemplo, la representación de los emigrantes en instancias legislativas estatales y federales a nivel nacional.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 332. El autor sugiere una plataforma de análisis del transnacionalismo de los migrantes que responda a cuatro factores: las políticas domésticas del país de origen, las relaciones de éste con el sistema mundial, las actividades semiautónomas de los migrantes y el contexto de incorporación en el país de destino.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 310.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 325.

Sí se han logrado avances considerables con la aprobación del voto en el exterior, que se hizo efectivo desde las elecciones presidenciales de julio de 2006. La demanda de este derecho es atribuida a militantes perredistas de base residentes en Estados Unidos y fue ese partido también el que presentó la propuesta del Voto Mexicano en el Extranjero¹⁶⁸. La iniciativa de Irrenunciabilidad de la Nacionalidad Mexicana, por su lado, fue presentada por el PRI, pero tiene un alcance más limitado que la primera. Al conservar su nacionalidad, los mexicanos naturalizados estadounidenses conservan sus derechos sociales y cívicos, inclusive el derecho a ser propietarios en México, pero no se les dan las mismas garantías para sus derechos políticos¹⁶⁹.

Algunos académicos, haciendo matemáticas, han subrayado el potencial de los mexicanos en el exterior para determinar una elección presidencial¹⁷⁰. A finales de la década del noventa, se calculaba que había cerca de 8 millones de mexicanos en Estados Unidos; además, del total de la población de México, alrededor de la mitad tenía algún familiar en los Estados Unidos y un tercio de ellos harían un viaje al norte alguna vez en su vida¹⁷¹.

Por ello, no sorprende que, en los años de la promoción de este derecho, fueron actores importantes tanto perredistas, como panistas, priístas inconformes, además de académicos estadounidenses y mexicanos, organizaciones no gubernamentales y otros sectores organizados de la comunidad mexicana en el exterior¹⁷². El expresidente Vicente Fox utilizó esta demanda durante su campaña proselitista y la apoyó fuertemente para ganar adeptos entre la comunidad expatriada, de la cual recibió un apoyo significativo¹⁷³.

El impacto electoral de los emigrantes puede medirse no solo en términos de su voto propiamente dicho, sino en términos de los vínculos que pueden establecerse entre los votantes y Estados Unidos. En ese sentido, se afirma que, antes de que se ejerciera el voto en el exterior, esos nexos favorecieron la votación por Vicente Fox en 2000 al mismo tiempo que disminuyeron las posibilidades de triunfo de Labastida y, en menor

¹⁶⁸ Arturo Santamaría, *op. cit.*, p. 328.

¹⁶⁹ Luis Guarnizo, 1997, *op. cit.*

¹⁷⁰ Robert C. Smith, 2003, *op. cit.*, p. 323.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Robert C. Smith, 2003, *op. cit.*

¹⁷³ Arturo Santamaría, *op. cit.*; Robert C. Smith, 2003, *op. cit.*; Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, *op. cit.*

medida, las de Cárdenas¹⁷⁴. Basado en un estudio de panel del diario *Reforma*, Gustavo Emmerich señala que “la votación declarada por Fox en la ronda final fue diez puntos porcentuales más alta entre los mexicanos que habían visitado EUA”¹⁷⁵.

En términos cuantitativos de voto directo, se consideraba que si los emigrantes mexicanos hubieran votado en las elecciones presidenciales de 2000, 15.38 por ciento de los sufragios habrían venido del exterior¹⁷⁶. Los números de julio de 2006, la primera vez que se puso en práctica el voto en el extranjero, revelaron un panorama distinto en cuanto a esas expectativas.

Según datos del Instituto Federal Electoral (IFE) de 2006, los votos de los mexicanos en el exterior, ejercidos vía postal, fueron 32 632, de las 40 876 solicitudes aprobadas para ser registradas en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). El total de solicitudes enviadas en el plazo indicado había sido de 54 780. Pero el IFE había hecho cálculos más grandes sobre los potenciales votantes: mandó a imprimir cinco millones de formatos de inscripción al LNERE¹⁷⁷.

De hecho, un estudio de IDEA menciona a México y Bostwana como dos ejemplos en los que los niveles de participación electoral desde el exterior son “decepcionantes”¹⁷⁸. De México, específicamente, se dice que la baja participación de votantes en 2006 se debió a factores políticos, administrativos, institucionales y financieros, en particular se hace referencia a la exigencia de que los interesados en votar tuvieran su credencial del elector con foto, la cual sólo podía ser obtenida en México¹⁷⁹.

En México, sin embargo, los esfuerzos del gobierno no se han limitado a lo puramente electoral, sino que han abarcado otros terrenos. Así, puede hablarse de los intentos por mantener vivos los vínculos sentimentales y materiales de los mexicanos que residen en otros países. Con ese mandato, se creó el PCME en 1990, cuyo objetivo era “hacer conciencia entre los mexicanos que viven en el mundo de que 'la nación mexicana

¹⁷⁴ Gustavo Emmerich, “Electorado y representación política en México: las elecciones presidenciales de 2000”, en Gustavo Emmerich (coord.), *Ellos y nosotros, democracia y representación en el mundo actual*, Demos, México, 2006.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 141.

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ IFE, “Instrumentación y resultados del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C4/c4_4-1.pdf, 2006.

¹⁷⁸ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Voting from abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA-IFE, México, 2007, p. 8.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 32.

se extiende más allá del territorio que contienen sus fronteras' e implementar proyectos de cooperación internacional ofrecidos por México para el beneficio de su diáspora"¹⁸⁰. Este fue el primer esfuerzo institucionalizado de México para fomentar lazos de los expatriados con su tierra natal y también era la oportunidad para que el gobierno creara entre ellos un sentimiento de pertenencia y una identidad diaspórica, según Carlos González Gutiérrez.

Siguiendo esa meta, durante la presidencia de Vicente Fox se creó en 2000 la Oficina de la Presidencia para los Mexicanos en el Extranjero (OPME), un proyecto que luego desapareció para crear dos años después el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2002, un órgano de la Cancillería¹⁸¹. Ideado como el 'centro de una red de redes', el IME ofrece a las organizaciones de emigrantes "acceso a la formulación de políticas públicas" y se ha abocado a "motivar sinergias con ellas"¹⁸². Se ha destacado la innovación que supuso esta entidad para la inclusión del punto de vista de las comunidades emigrantes a través del Consejo Consultivo integrado por mexicanos y mexicano-americanos residentes en el extranjero. Los miembros del Consejo tienen incidencia en las políticas gubernamentales diseñadas para atender a la población expatriada y es interesante cómo se han desarrollado ciertas dinámicas que permiten a los líderes de distintas organizaciones relacionarse y llevar sus propuestas ante distintos órganos del gobierno mexicano¹⁸³.

b. República Dominicana

Además de México, se han hecho estudios sobre el Estado dominicano que también ha mostrado cierta apertura para atender las demandas de su población expatriada. Los datos sobre las fechas en las que ocurrieron los primeros movimientos poblacionales importantes de República Dominicana hacia Estados Unidos varían un

¹⁸⁰ Carlos González Gutiérrez, "Fostering identities: Mexico's relations with its diaspora", en *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999, p. 545.

¹⁸¹ El IME también absorbió al PCME, creado por la administración de Carlos Salinas de Gortari.

¹⁸² Carlos González Gutiérrez, "Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior", en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-díspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, vol. II, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

¹⁸³ Véase el informe disponible en http://www.ime.gob.mx/ime2/images//reporte_actividades_07_08.pdf

poco, pero se localizan entre las décadas de 1940 y 1960¹⁸⁴. Algunos autores hablan de líderes políticos que emigraron hacia Nueva York debido a la dictadura de Trujillo (1930-1961) en los años cuarenta¹⁸⁵. Los movimientos migratorios iniciales hacia Estados Unidos, como el de la década de 1960, fueron políticamente motivados y afectaron regiones y grupos de la población muy definidos para luego, a mitad de los noventa, extenderse hacia sectores más diversos de la sociedad¹⁸⁶. Según Guarnizo, las principales características de la comunidad dominicana expatriada pueden resumirse en su concentración en ciudades específicas (y particularmente en Nueva York), las motivaciones empresariales de muchos de ellos y su papel importante en la estructura política local tanto estadounidense como dominicana¹⁸⁷.

Incluso antes de que fueran aprobadas reformas que les abrieron espacios formales de participación política, los expatriados dominicanos ya estaban ejerciendo una "ciudadanía binacional de facto", que se revelaba en sus esfuerzos por que se reconocieran sus derechos sociales, políticos y económicos tanto en Estados Unidos como en República Dominicana¹⁸⁸. La ley permite a los dominicanos expatriados votar desde el extranjero en cada elección, así como optar a cualquier cargo popular, excepto a la presidencia y la vicepresidencia de la república¹⁸⁹. Sin embargo, al igual que en México, pocos dominicanos expatriados votan desde el exterior¹⁹⁰, debido a que, como

¹⁸⁴ Cf. James Ferguson, "Migration in the Caribbean: Haiti, the Dominican Republic and beyond", reporte de Minority Rights Group International, disponible en www.oas.org/atip/Regional%20Reports/MigrationintheCaribbean.pdf, 2003.; Luis Guarnizo, "Los Dominicanyorks: The making of a binational society", en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 533, 1994; Lilia Barragán, "El Caribe: movimiento político-poblacionales, 1950-1994", en *Papeles de Población*, núm. 24, 2000.

¹⁸⁵ Véase José Itzigsohn, *op. cit.* y José Itzigsohn y Carlos Dore-Cabral, "Competing identities? Race, ethnicity and panethnicity among Dominicans in the United States", en *Sociological Forum*, vol. 15, núm. 2, 2000. Todos coinciden en que muchos emigrantes salieron en la década de 1960, tras la muerte del dictador y en medio de una intervención estadounidense que facilitó la salida de muchos opositores, a fin de devolver un poco de estabilidad política a la isla. También se dio una nueva ola de exilio durante los primeros doce años de gobierno de Balaguer de 1966 a 1978.

¹⁸⁶ Luis Guarnizo, 1994, *op. cit.*

¹⁸⁷ *Ibidem.*

¹⁸⁸ James Ferguson, *op. cit.*

¹⁸⁹ Luis Guarnizo, 1997, *op. cit.*, p. 188. La ley del voto en el exterior fue aprobada en 1997 pero pasaron muchos años sin que se aplicara, lo cual ocurrió por primera vez en las elecciones presidenciales de 2004.

¹⁹⁰ Véase Luis Arias Núñez, "The Dominican Republic: political agreement in response to demands for the right to vote from abroad", en IDEA, *Voting from abroad*, Suecia, 2007 y www.jce.do. Un censo de Estados Unidos de 2000 calcula que la población dominicana en el país del norte alcanza casi los 800 000, pero en 2004 sólo se inscribieron para votar 52 431 y votaron 35 042, mientras en 2008 se registraron unos 154 789 y votaron 76 713.

señala José Itzigsohn y Daniela Villacrés, “la participación política transnacional activa es terreno de un pequeño grupo de activistas”¹⁹¹.

El estudio de Itzigsohn y Villacrés consigna cómo los eventos políticos de República Dominicana dieron paso a muchas transformaciones que incluyeron la apertura del sistema hacia los expatriados: el fin de la hegemonía de Balaguer en el poder a finales de la década de 1997 permitió, por ejemplo, la institucionalización de elecciones competitivas. De ahí se derivaron también los cambios constitucionales que permitieron la doble ciudadanía y luego el voto en el exterior, pues las elecciones presidenciales las ganó Leonel Fernández¹⁹², quien había crecido y estudiado en Nueva York y parecía entender las aspiraciones de sus compatriotas residentes en el extranjero¹⁹³.

c. Otros países

Un estudio comparativo analizó el transnacionalismo político entre los inmigrantes dominicanos, haitianos y salvadoreños en Estados Unidos, y las iniciativas de sus gobiernos en los países de origen para crear lazos que los vinculen¹⁹⁴. El argumento es que el transnacionalismo político requiere el examen de las formas institucionales y los intereses que lo promueven. Itzigsohn observó el siguiente patrón:

El Estado y los partidos políticos (y en algunos casos grupos de la sociedad civil) en la búsqueda de la lealtad y los recursos económicos de los migrantes tendrán que abrir el campo político a las voces de éstos. El grado de apertura de la esfera política (por ejemplo, el reconocimiento de la doble nacionalidad y la extensión de derechos políticos a los migrantes) dependerá de las configuraciones particulares y la fuerza de estos tres grupos¹⁹⁵.

¹⁹¹ José Itzigsohn y Daniela Villacrés, *op. cit.*, p. 673.

¹⁹² Leonel Fernández también ganó las elecciones de 2004 y de 2008.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 670.

¹⁹⁴ José Itzigsohn, *op.cit.*, 2000.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 1149.

En su análisis, Itzigsohn visualiza escenarios para la acción política de nuevos agentes que no dependen de las fronteras territoriales de un Estado. Una forma de abordar esta área de estudio es por medio del análisis de las estructuras institucionales del transnacionalismo político de los migrantes, a fin de saber si el Estado se está expandiendo —al ampliar sus funciones más allá de sus fronteras territoriales— y si se están otorgando derechos políticos a estos grupos poblacionales. Por tanto, se hace necesario observar qué instituciones moldean un campo transnacional definido y qué canales institucionales se usan en este tipo de relaciones. Al enfocarse en los actores arriba señalados (migrantes y sus organizaciones sociopolíticas, instituciones políticas y el aparato estatal del país de origen), se puede identificar la continuidad o el cambio en el transnacionalismo político¹⁹⁶.

Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa escribieron sobre Brasil, México, República Dominicana y Haití para tratar el tema de cómo las políticas de esos países, en el contexto de una redefinición del Estado y sus fronteras, afectaban a las poblaciones emigrantes¹⁹⁷. Los autores encontraron cinco tipos distintos de medidas dirigidas a los expatriados en los países estudiados: reformas burocráticas (consulares y ministeriales), políticas de inversión, extensión de derechos políticos, provisión de servicios estatales en el extranjero y políticas simbólicas para fomentar sentido de pertenencia a la tierra natal. Asimismo, identificaron aspectos que permitían la adopción de políticas similares en los distintos países y los que conducían a políticas divergentes. El análisis los llevó a la conclusión de que el tamaño y la organización de los migrantes respecto al país de procedencia, así como la capacidad de ejecución de las instituciones estatales y la participación de los partidos políticos afectan la forma, el momento y la efectividad de las estrategias gubernamentales dirigidas a sus nacionales en el exterior¹⁹⁸.

Prácticas políticas exhibidas por emigrantes organizados

Ésta es la segunda línea de análisis que han seguido los estudios de transnacionalismo político al abordar el tema de la participación política de los expatriados en sus países de origen. En general, el espectro cubierto por esta línea va

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 1129.

¹⁹⁷ Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, *op. cit.*

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 589.

desde las investigaciones sobre emigrantes afiliados a partidos políticos que compiten por puestos públicos a nivel local hasta los estudios (más abundantes) que examinan las actividades de las organizaciones de emigrantes que pueden ser consideradas como participación política, de acuerdo a la definición que he adoptado aquí.

Respecto a la competencia por cargos públicos, en México se difundió extensamente la polémica en torno a Andrés Bermúdez, candidato a alcalde de Jerez, Zacatecas, quien pese a haber ganado las elecciones municipales de esa comunidad en julio de 2001, no pudo ejercer el cargo de presidente en ese año debido a que no cumplía uno de los requisitos para ocupar un puesto público en México: mantener residencia ininterrumpida por un año en la municipalidad en cuestión¹⁹⁹. En aquel entonces, se convirtió en víctima de una de las desventajas de quienes conservan su nacionalidad, pero no su ciudadanía plena, pues se les restringen algunos de sus derechos políticos.

Fue hasta 2004, tras la aprobación de la “Ley del migrante” en Zacatecas, que Bermúdez se postuló nuevamente, triunfó, desempeñó el cargo y luego se convirtió en diputado federal. Bermúdez, conocido como el “Rey del Tomate”, residía en Winters, California, y allá también vivía su familia y operaba su negocio. Ganó popularidad como un ‘candidato binacional’ y su elección fallida generó una discusión sobre la importancia de que se aprobaran reformas constitucionales de orden estatal para reconocer la ‘residencia binacional’ de aquellos “transmigrantes” con aspiraciones políticas en sus comunidades de origen²⁰⁰. Un anhelo que hasta ahora no se ha concretado a nivel nacional.

Sólo en Zacatecas se ha aprobado una ley como la mencionada arriba, que garantiza algunos derechos políticos a la comunidad en el extranjero. Aprobada en agosto de 2003, estipula que los emigrantes pueden ser votados para los cargos de diputado, presidente municipal, síndico y regidor. De esta forma, se reconoce en Zacatecas, la residencia binacional y simultánea. Entre otros aspectos, la ley abarca lo siguiente:

¹⁹⁹ Matt Bakker y Michael Peter Smith, *op. cit.* Véase también Michael Peter Smith y Matt Bakker, "The transnational politics of the Tomato King: meaning and impact", en *Global Networks*, vol. 5, núm. 2, 2005 y Miguel Moctezuma, "La experiencia política binacional de los zacatecanos residentes en Estados Unidos. El caso del Frente Cívico Zacatecano", en Raúl Delgado Wise y Margarita Favela (coords.), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004..

²⁰⁰ *Idem.*

No sólo podrán ser postulados como candidatos a diputado, sino que la reforma asegura que ya estarán representados. La fórmula es ésta: los partidos registrarán en el último lugar de sus listas plurinominales a un candidato a diputado migrante o binacional. Una vez que se haga el conteo final, se le asignará un diputado con aquella designación a los dos partidos que hayan obtenido mayor votación, independientemente del lugar que éste ocupe en la lista plurinomial respectiva. Asimismo, los partidos podrán registrar en sus listas uninominales a otros candidatos a ocupar este cargo, lo cual implica que, de darse el caso, podría haber más de dos diputados migrantes. Con este mismo criterio, los migrantes o binacionales podrán ocupar los cargos de presidente municipal, síndico y regidor. La condición es que reúnan el requisito de la residencia binacional o simultánea, lo cual se consigue cuando desde el extranjero se involucran en las actividades sociales y comunitarias de Zacatecas²⁰¹.

Puede vislumbrarse la complejidad a la que se enfrenta un país, un estado o un municipio a la hora de legislar asuntos concernientes a la incorporación política de los expatriados. En Zacatecas, además de las excepciones mencionadas, está el problema de que los candidatos que sean considerados bajo esta ley sólo podrán ser postulados a través de los partidos políticos tradicionales. Miguel Moctezuma señala que ese requisito revela el temor de la clase política zacatecana a una modificación de la correlación de fuerzas en la entidad federativa²⁰². Es un tema en el que entran en juego muchos intereses políticos. Por ello y por lo incierto de hacer cálculos electorales sobre la población en el exterior, puede presumirse que los partidos y las elites de la región sean flexibles en algunos aspectos sin garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos de los expatriados.

En el espectro de actividades políticas de los emigrantes organizados tienen un lugar especial los clubes de oriundos, que han desarrollado una relación muy particular con distintas instancias de gobierno (e incluso con organismos y ONG internacionales)

²⁰¹ Véase Miguel Moctezuma, "Ley del migrante y Zacatecas", en revista *Migración y Desarrollo*, núm. 1, 2003, p. 3.

²⁰² *Idem.*

por medio de programas como el tres por uno en México y, durante unos tres años de 2003 a 2006, en El Salvador (este último se analiza en el capítulo 4). Sobre los clubes de oriundos mexicanos, algunos autores reconocen el poder que ejercen en sus comunidades de origen al negociar proyectos financiados conjuntamente con los gobiernos federal, estatal y municipal en la modalidad de fondos de contrapartida con el tres por uno. Luis Guarnizo concibe esto como “el surgimiento de lo que parece ser una activa forma de democracia participativa, una fuerza de poder nueva para los migrantes”²⁰³. De tal manera que gobernadores y alcaldes visitan frecuentemente a sus ‘comunidades electoras’ en algunas ciudades estadounidenses, a fin de examinar proyectos en ejecución o futuros. Sin embargo, el mismo Guarnizo y otros autores ven con cautela este tipo de relaciones y subrayan su carácter clientelista y corporativo²⁰⁴. Las redes de poder que se han establecido no han sido igualmente beneficiosas para toda la población expatriada ni para todas las entidades del país. Guarnizo lo pone en estos términos:

... en un examen más cercano es claro que, reproduciendo una tradición paternalista dominante, los beneficios de estas expresiones transnacionales de solidaridad y reconocimiento están en su mayor parte monopolizadas tanto por aquellos que ya detentaban el poder, como por una emergente elite migrante –de líderes ‘naturales’- de algunas pocas y selectas regiones mexicanas²⁰⁵.

Los clubes de emigrantes oriundos conforman una modalidad muy particular de organización mexicana en el exilio, aunque no muy numerosa. Ello no ha sido un obstáculo para que incidan, de manera diferencial, en la situación económica, política y hasta cultural de sus comunidades de origen. Son considerados “organizaciones conformadas principalmente por migrantes de primera generación que se identifican con

²⁰³ Luis Guarnizo, *op. cit.*, p. 182.

²⁰⁴ Véase también Matt Bakker y Michael Peter Smith, *op. cit.*; Robert C. Smith, 2003, *op. cit.*; Luin Goldring, 1999, *op. cit.* y Arturo Santamaría, *op. cit.*

²⁰⁵ Luis Guarnizo, 1997, *op.cit.*, p. 191.

el mismo lugar y cultura de origen en México”²⁰⁶. Sobresale entre sus características el establecimiento de redes de paisanaje, que se alimentan del trabajo voluntario y autónomo de sus miembros para promover un ‘sentido de comunidad’ por medio de la organización de eventos sociales, culturales y deportivos. En México, se estima que su número aumentó en forma regular en la segunda mitad de la década de 1980 y experimentó un ‘verdadero *boom*’ en la década siguiente²⁰⁷.

En su desarrollo organizativo, se ha destacado el papel que asumió el gobierno mexicano con su política de acercamiento a partir de finales de la década de 1980²⁰⁸. Con la permanencia de programas como el tres por uno, los clubes de oriundos han tenido condiciones básicas para que sus organizaciones maduren en forma de agrupamientos de clubes, es decir, federaciones, que les han permitido alcanzar niveles organizativos mayores. Las federaciones que se han creado en algunos lugares de destino se han formado principalmente según los estados de origen o grupo étnico²⁰⁹. Así, los clubes han sido capaces de escalar en el proceso de negociación de sus demandas con distintos niveles de gobierno en México, principalmente relacionadas con la obtención de financiamiento para proyectos o una mayor participación de la comunidad emigrante en los asuntos locales²¹⁰.

En una tónica diferente, Michael Peter Smith estudió la relación que ha querido impulsar el PAN en Guanajuato con los emigrantes del estado. El autor ha observado cómo este partido político ha querido "reconstituir a los transmigrantes guanajuatenses como clientes y fundadores de nuevas iniciativas económicas y sociales, como sujetos políticos con 'doble lealtad' pero limitada autonomía política"²¹¹. La estrategia estatal del PAN es puramente partidarista, argumenta Smith, basado en el estudio del proyecto

²⁰⁶ Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México, 2004, Introducción, p. 12.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 14.

²⁰⁸ Guillaume Lanly y Volker Hamann, “Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de México” y Luis Escala-Rabadán, “Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México, 2004.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 130.

²¹⁰ *Ídem*.

²¹¹ Michael Peter Smith, *op. cit.*, s/p.

panista, su discurso, políticas públicas y prácticas para atraer el apoyo de los expatriados. Este partido, añade el autor, ha buscado, casi infructuosamente, controlar a los grupos de emigrantes y convertirlos en promotores del desarrollo con proyectos que son ideados por autoridades estatales, pero financiados con remesas²¹².

Pese los esfuerzos de las elites panistas, dice Smith, la estrategia no ha dado los resultados previstos por sus diseñadores; por el contrario, ha enfrentado la resistencia de algunos líderes de la comunidad emigrante. Sobre todo se han escuchado voces críticas de líderes de clubes de oriundos poco convencidos de los resultados de la estrategia estatal. "Los activistas extraterritoriales, los transmigrantes, siguen sospechando de los partidos mexicanos como instituciones. Por ello, su colaboración inicial en las políticas públicas panistas no se ha traducido en lealtad política al PAN"²¹³.

Según Smith ha habido una intención clara del PAN por involucrar a los clubes de oriundos en materia de políticas públicas estatales y partidarias. Aunque la gran mayoría de clubes ha preferido mantenerse alejada de tales asuntos, se ha documentado su involucramiento en la política del país de inmigración en coyunturas específicas que amenazan a la población inmigrante en Estados Unidos²¹⁴. También hay un estudio que ha encontrado evidencia de la incidencia política de los clubes de oriundos en sus comunidades de origen y en diversas instituciones mexicanas. Escrito por Cecilia Imaz, el estudio sugiere que el impacto político de ellos depende de cinco factores: el tamaño de la población emigrada, la política del Estado hacia los mexicanos en el exterior, la relación bilateral con Estados Unidos, el poder económico de los expatriados y su arraigo cultural²¹⁵. La autora investigó dos clubes de dos municipios mexicanos distintos (uno

²¹² *Ibidem.* La estrategia consta de programas como los siguientes: la formación de clubes de oriundos en Estados Unidos para crear y fortalecer los lazos entre Guanajuato y los guanajuatenses en el extranjero; el programa "Mi Comunidad" que busca alejar las remesas de los gastos en consumo para que sean invertidos en 'inversión productiva', principalmente maquiladoras de textil en sus lugares de origen; el programa de desarrollo comunitario dos por uno, que obliga al estado a dar dos pesos por cada peso invertido por los paisanos; también comprende una estrategia comunicativa en ambos lados de la frontera para difundir una buena imagen de los esfuerzos del estado, de las contribuciones de los expatriados y de las bondades de "su tierra".

²¹³ *Ibidem.*, s/p.

²¹⁴ Luis Escala-Rabadán, *op. cit.*, p. 443. El autor hace referencia al contexto que se generó por el debate de la Proposición 187 en California, contra la cual lucharon muchos grupos de inmigrantes incluyendo clubes de migrantes mexicanos que por primera vez participaron en protestas claramente políticas en abierta defensa de los derechos de los inmigrantes.

²¹⁵ Cecilia Imaz, "Poder político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades de origen. Estudio comparativo de Clubes Sociales de migrantes en Nayarit-California y

formado por emigrantes provenientes de Nayarit y otro, de Puebla), la incidencia que tenían sus líderes en las obras emprendidas y su acceso a cargos de representación política en las comunidades natales. En ellos, observó dos formas diferenciadas de institucionalización de relaciones con las autoridades locales. Su argumento es que la influencia política de los clubes será mayor mientras más orgánica e institucionalizada sea su transnacionalización.

Otros autores señalan algunos momentos en los que los clubes de oriundos han asumido posturas abiertamente a favor de ciertos partidos políticos mexicanos en coyunturas políticas especiales tales como las elecciones de 1988 y 1994 o durante las negociaciones del NAFTA²¹⁶. En Zacatecas, se habla de las elecciones estatales de 1998, en las que al menos tres organizaciones de emigrantes (la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, el Frente Cívico Zacatecano y la Confederación de Clubes Zacatecanos) expresaron sus apoyos a candidatos muy específicos en una contienda muy disputada entre el PRI y el PRD²¹⁷. “Uno de los saldos más favorables, inscrito en lo que puede ser una clara actividad política binacional consistió en que la campaña electoral a la gubernatura de la entidad despertó también en Estados Unidos la conciencia de los zacatecanos organizados para actuar políticamente” en México, sostiene Moctezuma²¹⁸.

Además de los clubes de oriundos, ha habido otras organizaciones de migrantes que han ejercido un alto grado de agencia política en México (y en Estados Unidos). Una de las más activas en su país de origen ha sido el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), fundado en 1994, que ha mostrado desde entonces su “transnacionalidad” y “transestatalidad” constantes en la actuación social y política de sus líderes y

Puebla-Nueva York”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México, 2004, p. 381.

²¹⁶ Arturo Santamaría, *op. cit.*, p. 328. Véase también Denise Dresser, “Exportando el conflicto. Consecuencias transfronterizas de la política mexicana”, en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess (comps.), *La conexión México-California, Siglo XXI*, México, 1995; y Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, *op. cit.* Tras las elecciones presidenciales de 1988, Denise Dresser escribió que “la nueva ruta de la política mexicana pasa por Nueva York, Washington, San Francisco, Chicago y especialmente Los Ángeles. Las actividades de los partidos políticos mexicanos ya no se detienen en la frontera” (p. 116).

²¹⁷ Miguel Moctezuma, “La presencia migrante desde la distancia. Clubes de zacatecanos en los Estados Unidos”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México, 2004, p. 113 y ss.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 115.

miembros²¹⁹. Sus dirigentes han subrayado ante todo su capacidad para ejercer sus derechos políticos en sus comunidades de origen a través del retorno y desempeño de cargos en sus pueblos, continuando con la tradición de los “usos y costumbres”.

En California, se constituyó también la Federación Oaxaqueña de Comunidades y Organizaciones Indígenas de California (FOCOICA) en 2000. Sus integrantes son entidades no lucrativas en Estados Unidos y asociaciones civiles en México. Un estudio enfocado en las comunidades mixtecas de Oaxaca ha observado un crecimiento acelerado en el número de estas organizaciones, generalmente basadas en entidades territoriales geopolíticas discretas (o municipios)²²⁰.

En la región ha habido una tendencia a la emigración circular dentro y fuera de la mixteca (como fue usual desde tiempos precolombinos), y al aumento de la emigración permanente, lo cual, según Michael Kearney y Federico Besserer, está afectando los sistemas particulares de ‘gobernanza’ en algunos municipios. Esto es así porque, en la mayoría de municipios de Oaxaca se gobierna con la ley tradicional de usos y costumbres, y los altos índices de emigración regional han hecho que cada vez sea más común la convocatoria de ciudadanos oaxaqueños residentes en el norte para que ocupen cargos municipales²²¹.

Esto evidencia, según Kearney y Besserer, el desarrollo de expresiones organizadas de etnicidad mixteca, nuevas formas políticas e identidades, que inciden en el estado. Lo notable ha sido cómo las organizaciones y asociaciones oaxaqueñas se han estado articulando con los gobiernos municipales. Y en muchos casos, esa articulación ha dado lugar a un desplazamiento de los segundos por las primeras²²². En parte, el papel que siguen jugando los mixtecos pese a residir en el norte (ya sea temporal o permanentemente) es tan fundamental debido a la centralidad de la etnicidad panétnica (mixteca), que ellos mismos han descubierto durante su exilio. Es un tema que por años han estudiado Carole Nagengast y Kearney²²³. Una de sus conclusiones es que,

²¹⁹ Arturo Santamaría, *op. cit.*, p. 328.

²²⁰ Michael Kearney y Federico Besserer, “Gobernanza municipal en Oaxaca en un municipio transnacional”, en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado, *Indígenas mexicanos migrantes en Estados Unidos*, Miguéal Ángel Porrúa, México, 2004.

²²¹ *Ibid.*, p. 487.

²²² *Ibid.*, p. 493.

²²³ Carole Nagengast y Michael Kearney, “Mixtec ethnicity: social identity, political consciousness and political action”, en *Latin American Research Review*, vol. 24, núm. 2, 1990.

irónicamente, la salida de sus pueblos de origen y las duras condiciones de inmigración en Estados Unidos se han conjugado para crear el espacio en el que están emergiendo “una conciencia y activismo políticos nuevos”. Es el exilio el que ha permitido que “esta nueva identidad mixteca, que estaba latente en la mixteca, se convierta en el material primario para nuevos recursos culturales e ideológicos en circunstancias alteradas”²²⁴.

Otra forma de involucramiento con ciertos visos de una militancia partidaria incipiente es la que se le ha atribuido por largo tiempo a los dominicanos que viven en Estados Unidos. El Partido de la Liberación Dominicana (PLD), por ejemplo, reservó un porcentaje de sus candidaturas para los emigrantes. Su sección estadounidense elige algunos candidatos que luego son incluidos en las elecciones para las provincias de las cuales son originarios. En 1998, tres diputados y cinco consejeros municipales fueron electos de esta forma en el PLD²²⁵.

A la comunidad expatriada dominicana se le atribuye un papel importante en tiempos electorales, sobre todo en términos de sus contribuciones económicas para el financiamiento de las campañas de los partidos políticos²²⁶. Por ejemplo, se calcula que los emigrantes aportaron entre el 15 y el 30 por ciento de los fondos de los principales partidos en la elección de 1996. Además de las cantidades importantes de dinero que envían para las campañas proselitistas, su opinión es importante para el comportamiento electoral de sus familiares en la isla²²⁷.

Sobre las formas organizativas de los dominicanos en el exterior, por un tiempo predominaron las de grupos empresariales, promotoras de la incorporación política de sus connacionales en el país de salida y en el de recepción²²⁸. Guarnizo habla de una elite empresarial que emergió entre los dominicanos expatriados a mediados de la década de 1970. Este tipo de asociaciones de empresarios migrantes fueron las que empujaron la discusión y sucesiva aprobación de la doble ciudadanía²²⁹. A esta demanda se unieron en la década de 1980 grupos de inmigrantes dominicanos en Estados Unidos y coaliciones

²²⁴ *Ibid.*, p. 81. Los autores hablan, por ejemplo, de la Asociación Cívica Benito Juárez, con sede en Fresno y Madera, California, y Salem, Oregon, una asociación panmixteca transnacional, basada en una etnicidad compartida que se dedica a defender los derechos, sobre todo laborales, de los mixtecos en Estados Unidos.

²²⁵ José Itzigsohn et. al., *op. cit.* y Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, *op. cit.*

²²⁶ Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, *op. cit.*, p. 602.

²²⁷ *Idem.*, p. 604.

²²⁸ James Ferguson, *op. cit.*

²²⁹ Luis Guarnizo, *op. cit.*, p. 188.

que presionaron por el reconocimiento de sus derechos políticos en República Dominicana. En su mayoría, los participantes formaban parte de los que eran en ese tiempo los principales partidos políticos de oposición, organizaciones de base con sede en Nueva York y otros grupos de emigrantes retornados²³⁰.

Otro estudio reciente²³¹ destaca que la representación política partidaria es bastante importante entre los inmigrantes dominicanos en Estados Unidos. La naturaleza política de las primeras oleadas de migración dominicana constituye un aspecto fundamental en el perfil actual de las organizaciones de expatriados. “Las organizaciones dominicanas también incluyen a clubes de oriundos y asociaciones de profesionistas, pero el perfil que las define es político, marcado por la naturaleza política plena de las relaciones de las agencias de servicio social en esta comunidad”²³².

El tema de la participación política también ha sido estudiado en el caso de los migrantes colombianos. Al respecto, Guarnizo y sus colegas han subrayado el hecho de que hacen falta más que un flujo continuo de emigración y una población expatriada numerosa²³³ para el surgimiento de relaciones transnacionales. En el estudio de los inmigrantes colombianos en dos ciudades estadounidenses, se evidenció la existencia de una combinación de varios factores contextuales y de grupo que determinan el alcance y desarrollo de las actividades transnacionales. En el terreno político específicamente, Colombia se ha convertido, según Guarnizo *et al.*, en una de las sociedades más transnacionales al menos en cuanto a su marco legal, pues los ciudadanos residentes en el exterior pueden obtener la doble ciudadanía y nacionalidad; pueden votar desde el extranjero en elecciones presidenciales y congresionales; y poseen una circunscripción especial que les permite elegir a sus representantes en el Congreso Nacional. Nuevamente, se señala en este caso la poca participación de los expatriados colombianos, pese a tener garantizados derechos políticos esenciales. “Sólo una elite pequeña y unas

²³⁰ José Itzigsohn y Daniela Villacrés, *op. cit.*

²³¹ Alejandro Portes, *et al.*, *op. cit.*, 2006.

²³² *Ibidem*, p. 39.

²³³ Guarnizo, Luis E., Arturo I. Sánchez y Elizabeth M. Roach, 1999, “Mistrust, Fragmented Solidarity, and Transnational Migration: Colombians in New York and Los Angeles”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2.

pocas organizaciones han capitalizado estas nuevas oportunidades”, de acuerdo a Guarnizo *et al.*²³⁴.

En un estudio más reciente, Anastasia Bermúdez atribuye la escasa participación política electoral de los emigrantes colombianos a su formación reciente como grupo expatriado, especialmente los que se han establecido en Europa (Madrid y Londres, en específico)²³⁵. Sin embargo, el involucramiento político tiende a ser mayor, aunque siempre limitado, entre los que tuvieron alguna experiencia de activismo en su país de origen y su salida se relaciona con esa faceta de sus vidas. Pese a las escasas y dispersas actividades transnacionales identificadas por este estudio, la autora sostiene que ellas constituyen una parte importante de los esfuerzos por alcanzar la paz en Colombia. Entre las prácticas políticas, menciona las que vienen 'de arriba', es decir, del gobierno colombiano, las que vienen del sector privado (organizados para mejorar su situación en el país de destino) y las actividades políticas electorales (voto externo, circunscripción especial para emigrantes, partidos políticos). En el caso de Colombia tanto Guarnizo *et al.* como Bermúdez coinciden en la importancia de las características de grupo de los expatriados colombianos (mayormente de origen urbano y de clase media) como factores que dificultan su involucramiento en actividades políticas transnacionales.

Østergaard ha estudiado los inmigrantes turcos y kurdos en Europa tratando de responder preguntas relacionadas con las estrategias usadas por los expatriados para influenciar la política de sus países de origen y cómo estos grupos interactúan con la estructura política de los mismos tanto a nivel nacional como local²³⁶. En su análisis, la autora ha identificado tres aproximaciones predominantes entre los académicos: el estudio de “por qué” los inmigrantes se involucran en ellas, el “cómo” son articuladas y recibidas en el país de emigración y en el de inmigración, y el último aspecto explorado es el de las consecuencias de las acciones de las redes políticas transnacionales.

Determinantes, escalas y tipos de participación política transnacional a nivel individual

²³⁴ *Ibidem*, p. 390.

²³⁵ Anastasia Bermúdez Torres, "Colombian migration to Europe: political transnationalism in the middle of conflict", Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, Working Paper núm. 39, 2006.

²³⁶ Eva Østergaard, *op. cit.*

Uno de los estudios más completos en el tema es el de Luis Guarnizo, Alejandro Portes y William Haller, quienes exploraron la existencia de ‘transmigrantes políticos’ (involucrados en la política de sus países de origen en forma regular), quiénes eran ellos, qué determinaba su participación y si había diferencias entre las formas participativas adoptadas por inmigrantes de distintas nacionalidades²³⁷. Basado en entrevistas en profundidad (en ciudades estadounidenses y países de origen) y una encuesta (sólo en ciudades estadounidenses), los autores intentaron determinar la cantidad de personas involucradas en actividades políticas transnacionales, sus características y motivaciones.

Para medir la participación política, los autores se enfocaron en actividades electorales y no electorales dirigidas a influenciar la situación de los países de procedencia de los inmigrantes. Entre sus conclusiones, se destaca que el campo político transnacional es limitado, el número de inmigrantes involucrados en activismo político transfronterizo es relativamente pequeño. Además, se señala que el transnacionalismo más intenso varía según el género y está asociado a la edad, el capital humano y social de los migrantes; éste ha sido uno de los aportes importantes de la visión transnacional de la migración internacional, pues contribuyó a superar la perspectiva clásica de la teoría asimilacionista, que postula la aculturación/asimilación como el camino para la integración progresiva de los inmigrantes en la nación receptora y que por años atribuyó las actividades transnacionales a los inmigrantes marginados o de bajo nivel educativo. Estudios como el de Guarnizo, Portes y Haller han encontrado evidencia contraria. Por último, se subraya que existe un “campo transnacional de acción política” que conecta a los inmigrantes con su país natal y que les permite, simultáneamente, su integración a las instituciones políticas en la nación receptora.

Louis DeSipio²³⁸ exploró, en parte, el mismo tema pero con un objetivo distinto: analizó el impacto que tenían los lazos políticos de los inmigrantes con su país natal en los niveles de participación cívica y de naturalización en el país de destino. También fundamentó su estudio en una encuesta y se enfocó en aspectos que medían el involucramiento político y cívico de los inmigrantes provenientes de México, El

²³⁷ Luis Guarnizo *et al.*, *op. cit.*, 2003.

²³⁸ Louis DeSipio, *op. cit.*

Salvador, República Dominicana y Puerto Rico en Estados Unidos. De las acciones políticas medidas respecto al país natal, se pueden mencionar los siguientes resultados: uno de cada nueve informantes había votado en alguna elección; pocos habían donado dinero a los partidos políticos o candidatos, atendieron algún mitin o fueron contactados por un representante; y sólo 19 por ciento había participado en algún evento electoral desde que emigró. DeSipio analizó otras variables respecto a las oportunidades políticas de los migrantes tanto en el país de expulsión como el de destino, que no son consideradas aquí porque se refieren a las percepciones de los informantes y no a sus acciones propiamente dichas.

2.3 Algunos retos en la investigación de la participación política de los emigrantes

Basados fundamentalmente en las perspectivas nacional, transnacional y postnacional de la ciudadanía, algunos estudios sobre migración internacional se han centrado en las estrategias de los Estados para incorporar a la población migrante en la comunidad nacional. Ha habido autores que han matizado las perspectivas como las de Apparudai, Soysal y otros que atribuyen al Estado un papel cada vez menos preponderante y más erosionado. Por ello, Smith habla de evitar los errores tanto de las perspectivas centradas en el Estado como de aquellas ‘extremadamente transnacionales’²³⁹. Eso se expresa en la idea de que, pese a la existencia de una descomposición de la nación, el territorio y la ciudadanía relacionados con la migración, el Estado sigue, como escribió Itzigsohn, arraigado en un territorio que constituye el lugar por excelencia para que los ciudadanos ejerzan sus derechos y participen de la vida política²⁴⁰.

Estos procesos han generado cierta evolución conceptual del Estado-nación, que es uno de los temas que surge con más frecuencia en la literatura sobre migración internacional y sus implicaciones en los países de origen y de destino²⁴¹, como se vio en el primer capítulo. La interconexión global y la expansión de las fuerzas económicas y políticas transnacionales han impactado de diversas formas las ideas de territorialidad y

²³⁹ Robert C. Smith, *op. cit.*

²⁴⁰ José Itzigsohn, *op. cit.*, 2000.

²⁴¹ Stephen Castles y Mark Miller, *op. cit.* y David Held *et al.*, *op. cit.*

soberanía del Estado²⁴². En este contexto, un actor que se ha ido potenciando es la comunidad migrante y existe una extensa literatura sobre el tipo de membresía que los Estados contemporáneos le han extendido a sus connacionales que residen en el exterior, como se vio en este capítulo²⁴³. Aunque la presente investigación se enfoca en el país expulsor, conviene recordar que también las políticas de la nación receptora son parte importante del complejo contexto en el que surgen y ocurren algunas actividades de los expatriados. Tales políticas estatales inciden en las prácticas transnacionales de los migrantes y generan niveles diferenciados de inclusión/exclusión dentro de los proyectos de construcción de la comunidad política nacional²⁴⁴.

En general, los estudios mencionados en esta sección se enfocan en cuestiones políticas relacionadas con la ciudadanía formal y cómo la ejercen los emigrantes, así como en los tipos de membresía que han emergido como resultado del interés de la comunidad expatriada o de los gobiernos, por permanecer siendo parte de sus países de origen al mismo tiempo que se integran en las sociedades que habitan²⁴⁵. Hay otros estudios que se concentran en lo institucional del transnacionalismo político o en la tipificación de las formas en las que se han vinculado expatriados y gobiernos de los países de emigración, así como en los aspectos que moldean las estrategias de los gobiernos hacia los expatriados y en cómo se puede aumentar su impacto en la comunidad emigrante o viceversa (cómo ésta puede incidir en las políticas estatales).

Sobre los emigrantes organizados, se han destacado sus prácticas políticas en el terreno electoral como candidatos extraterritoriales o sus contribuciones a las campañas de algunos partidos políticos, así como su participación en el ejercicio de cargos públicos a nivel local, como se ha documentado en algunos lugares de Oaxaca. Una de las formas

²⁴² David Held y Anthony McGrew, *op. cit.*

²⁴³ Véase, entre otros, Luin Goldring, *op. cit.*, 2002; Robert C. Smith, *op. cit.*; Kim Barry, "Home and away: the construction of citizenship in an emigration context", en *New York University Law Review*, vol. 81, núm. 11, 2006.

²⁴⁴ Landolt, Patricia, "Nation-State Building Projects and the Politics of Transnational Migration: Locating Salvadorans in Canada, the United States and El Salvador", en Gokce Yurdakul y Michal Bodemann (coords.), *Citizenship and Immigrant Incorporation: Comparative Perspectives on North America and Western Europe*, Palgrave MacMillan, New York City, 2007.

²⁴⁵ Para un panorama general, véase Ruth Rubio-Marín, "Transnational politics and the democratic nation-state: normative challenges of expatriate voting and nationality retention of emigrants", en *New York Law Review*, vol. 81, 2006. En el documento se observa que el énfasis de la literatura ha estado en lo relativo a la ciudadanía formal (por ejemplo, la naturalización en el país de destino o ejercicio del voto en el país de origen).

organizativas también predominantes en el terreno político transfronterizo se ha visto en los clubes de oriundos con su involucramiento tanto en programas como el tres por uno en México como en la agenda desarrollada por el consejo consultivo del IME, ambos constituidos en plataformas desde las cuales se ha institucionalizado la labor de dichos clubes. Asimismo, existen algunos estudios que se han interesado por analizar estadísticamente los niveles de participación política de los emigrantes para identificar su alcance y los aspectos que la determinan y motivan. Por otro lado, hay autores que han apuntado lo difícil de intentar medir la influencia de las poblaciones expatriadas y sus redes transnacionales en términos de democratización y de cambio social o su incidencia en los gobiernos de los países de recepción²⁴⁶, pero yo agregaría también a los países de origen.

En la literatura explorada hasta acá, se encontró escasa información sobre las implicaciones que han tenido las diversas medidas adoptadas por los países de emigración para incorporar a sus diásporas en términos de su participación política en los asuntos nacionales. Para contribuir con este campo de estudios, la presente tesis explora los espacios con que cuentan los emigrantes salvadoreños para incidir en distintos niveles del escenario político nacional del país expulsor. Teórica y conceptualmente, se hace énfasis en el papel de las instituciones en tanto generadoras de ‘estructuras de oportunidad política’ que inciden, eventualmente, en las estrategias y procesos organizativos de los emigrantes como actores políticos en la sociedad natal. El diseño de esta investigación intenta también contribuir al estudio de los distintos escenarios en los que se ha estado desarrollando la participación política de los emigrantes, la cual, como unidad de análisis en la literatura revisada, se ha abordado en su forma plana, es decir, tal y como se observa, por ejemplo, en el terreno de la política gubernamental de un país determinado o, de forma separada, en la dinámica local de un municipio o región territorial muy delimitado. Todos ellos se han estudiado como escenarios aislados y no se ha reflexionado ni comparado el fenómeno en sus diversas manifestaciones que pueden observarse en contextos institucionales de distinto alcance.

²⁴⁶ Eva Ostergaard, *op. cit.*, p. 775.

3.0 El proceso democrático salvadoreño y el papel de los emigrantes: una visión general

3.1 Breve introducción a los flujos emigratorios en El Salvador

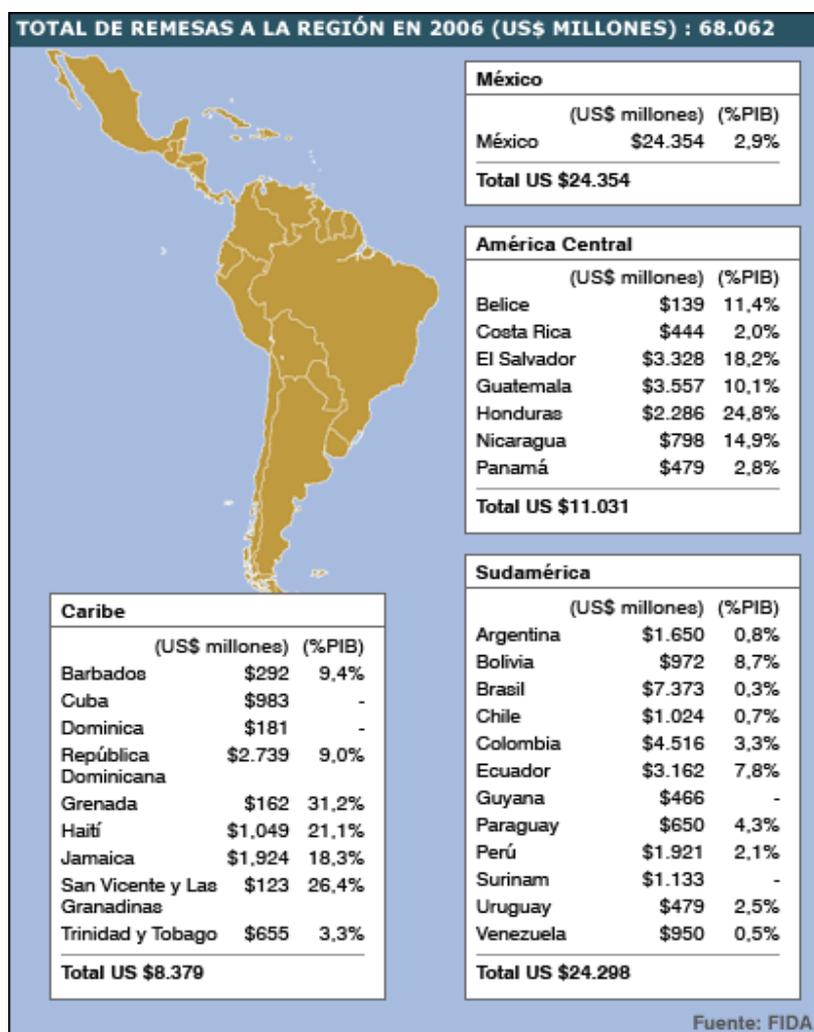
No existen datos estadísticos exactos sobre la cantidad de salvadoreños que residen en el exterior, porque muchos de ellos no han regularizado su estatus migratorio en muchos países de destino. Los cálculos del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2007 indicaban que 2.9 millones de salvadoreños, casi un tercio de la población del país, vivían en el extranjero, de los cuales al menos un 88 por ciento (2.6 millones) en los Estados Unidos.

El impacto del fenómeno migratorio en El Salvador que ha recibido la mayor atención es el de las remesas que reciben regularmente las familias salvadoreñas en las comunidades de origen. En 2004, las divisas de este rubro representaron el 16 por ciento del PIB y en 2006, el 18.2 por ciento. Esta es la proporción más alta en Centroamérica después de la de Honduras (ver cuadro 3.1). Asimismo, en 2006, las remesas superaron el presupuesto nacional de 2007, que fue menor a los 3 mil millones de dólares.

El peso en términos económicos es innegable. Se habla incluso de una “economía migratoria”, como resultado de las actividades en torno a los expatriados, no emigrantes y las remesas²⁴⁷. Entre ellas, se cuentan el impulso del transporte internacional, las telecomunicaciones, el mercado de transferencias, turismo y comercio de bienes de consumo étnico o nostálgico.

²⁴⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador, PNUD, p. 202.

Cuadro 3.1 Montos de las remesas en América Latina y el Caribe en 2006



Tomado de www.bbcmundo.com

Otra dimensión de las remesas es la política y en ese sentido se han visto diversas coyunturas nacionales en las que se ha demostrado su importancia. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2004, los envíos de dinero desde Estados Unidos fueron tema de campaña primordial para el partido en el gobierno en ese momento (este tema se desarrolla en el capítulo 6).

El fenómeno de la migración salvadoreña hacia los Estados Unidos no puede analizarse como un proceso homogéneo, porque ha involucrado a personas de muy distintos sectores sociales, afectadas diferenciadamente por la situación socioeconómica y

política del país y con motivaciones bastante diversas. Podría decirse que las motivaciones predominantes en los momentos de más emigración de salvadoreños han sido político-económicas (antes y durante la guerra civil) y eminentemente económicas (sobre todo después de 1992, con la firma de la paz entre el gobierno y la exguerrilla)²⁴⁸. Esto no excluye la existencia de un buen número de personas que salieron de sus comunidades de origen para reunirse con sus familias que habían emigrado a lo largo de los años (reunificación familiar) u otras que viven en otros países por motivos académicos²⁴⁹.

En la historia del país, se refiere que los movimientos poblacionales hacia el exterior eran ya notables en los primeros años del siglo XX. Una alusión muy citada en los estudios de la migración salvadoreña está en los versos del poeta Roque Dalton, publicados en 1974: “[Fueron salvadoreños] Los que ampliaron el Canal de Panamá... los que repararon la flota del Pacífico en las bases de California... los sembradores de maíz en plena selva extranjera...”. Esto habla de la existencia de fuerza laboral salvadoreña en Centroamérica y en Estados Unidos a lo largo del siglo pasado.

Entre 1920 y 1969, se ha documentado la existencia de muchos salvadoreños en Honduras²⁵⁰ (campesinos sin tierra, atraídos en principio por las plantaciones de banano de la *United Fruit Company*), así como en Panamá y Estados Unidos en el periodo anterior y durante la Segunda Guerra Mundial²⁵¹. Entre 1970 y 1979, la crisis socioeconómica del país, los fraudes electorales y la represión política empujaron a muchas personas a irse a Estados Unidos y se crearon las primeras redes migratorias en suelo norteamericano.

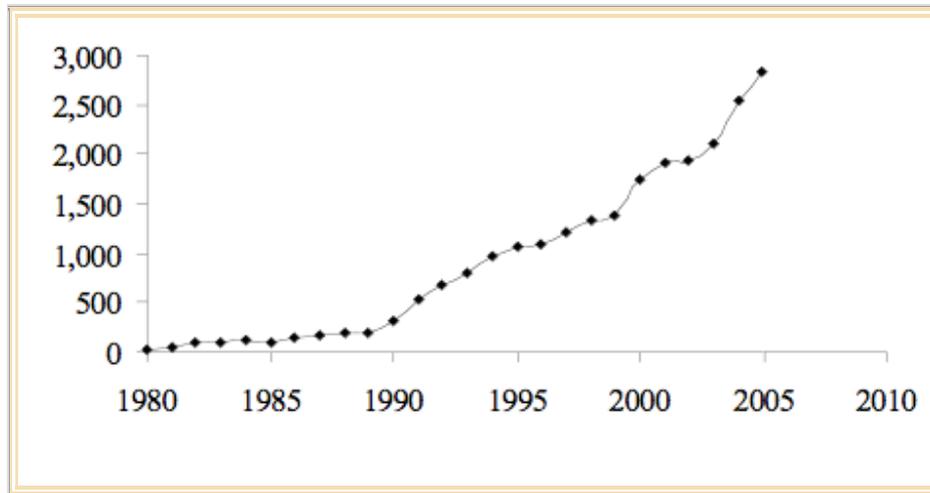
²⁴⁸ Aquí incluyo también las olas migratorias propiciadas por fenómenos naturales como el huracán Mitch en 1998 y los terremotos de 2001, por mencionar algunos. En el fondo, mucha gente abandonó El Salvador tras estas catástrofes apremiada por su situación económica.

²⁴⁹ En este capítulo, se hace énfasis en las condiciones del país expulsor que contribuyeron al éxodo salvadoreño, pero debe hacerse la aclaración de que los países receptores también propiciaron el flujo migratorio al facilitar la regularización del estatus de algunos inmigrantes en Estados Unidos a partir de 1986, por ejemplo, o al otorgar programas de ayuda para perseguidos políticos en Canadá y Australia.

²⁵⁰ La presencia salvadoreña en tierras hondureñas culminó en una brevísima guerra en 1969. El episodio entre ambos países ocurrió en el marco del agotamiento y fracaso del Mercado Común Centroamericano. El tratado regional había agravado los desequilibrios económicos entre los países de la región, siendo Honduras uno de los más golpeados. En ese contexto, Honduras expulsó de su territorio a miles de salvadoreños que residían en ese país. La guerra duró sólo cien horas.

²⁵¹ PNUD, *op. cit.*, pp. 31-33.

Figura 3.1. Montos de las remesas enviadas a El Salvador en dólares estadounidenses



Tomado de Sarah Gammage, 2006, “El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues”, Migration Information Resource, disponible en <http://www.migrationinformation.org>

Y los flujos migratorios desde El Salvador hacia Estados Unidos se intensificaron especialmente en los ochenta con una persistencia que dura hasta la actualidad. Esto se ve reflejado en el flujo de las remesas a lo largo de los años (ver Figura 3.1). Aquellos que llegaron a tierras estadounidenses huyendo de la guerra, de alguna forma llevaban en su memoria la trágica historia de un país que apenas estaba saliendo de las dictaduras militares, constituidas en las más fervientes defensoras de la oligarquía terrateniente²⁵².

De los años inmediatamente anteriores a la guerra y su desarrollo, se habla a continuación. Luego, se aborda el periodo de la posguerra y cómo evolucionó la movilidad poblacional, así como en qué contextos.

3.2 Antecedentes de la guerra civil

²⁵² Edelberto Torres-Rivas, *La piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*, FLACSO El Salvador, San Salvador, 2007. Véase también Sarah Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1989.

Antes del periodo en el que predominaron los hombres de uniforme en el poder, las familias Quiñónez y Meléndez se las habían arreglado para mantenerse en la presidencia. El último miembro de la oligarquía salvadoreña que ocupó ese lugar fue Arturo Araujo, tras las elecciones de 1931²⁵³. Los militares lo sacaron de la presidencia y colocaron en su lugar al general Maximiliano Hernández Martínez. “Es este el primer acto de lo que fue la más extendida república pretoriana en América Latina: *los militares se quedaron en el gobierno durante medio siglo, desde esa fecha hasta 1979/82*”²⁵⁴. Desde este momento, la oligarquía fue incapaz de ejercer el poder en forma directa y entraron los militares a mediar en el establecimiento y profundización de la exclusión política²⁵⁵.

En esas condiciones, la economía cafetalera, impulsada desde la segunda mitad del siglo XIX en El Salvador, había potenciado el fortalecimiento de una ‘clase dominante’ en control del producto primordial del país (el café), ‘eje de la acumulación del capital’ que dejó de serlo hacia 1980²⁵⁶. Tal y como estaba estructurado, el sistema agroexportador tuvo serias repercusiones en lo social y en lo político:

En el ámbito social, la dependencia del sector agroexportador configuró una economía agraria de carácter dual e interdependiente que provocó, entre otras cosas, la persistencia de una severa y extendida pobreza rural y la existencia de extremas desigualdades en la distribución del ingreso en dicho sector. En el plano político, la economía agroexportadora contribuyó a la configuración de sistemas autoritarios y no participativos, debido en buena medida, a la necesidad del mismo modelo de utilizar métodos represivos para asegurar la disponibilidad de mano de obra requerida por los cultivos de agroexportación²⁵⁷.

²⁵³ *Ibid.* p. 45.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Sarah Gordon, *op. cit.*, p. 61.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 17. Véase también Alexander Segovia, “Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador”, disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/725spa.pdf>, diciembre de 1997.

²⁵⁷ Alexander Segovia, *op. cit.*, p.8.

A mitad de la década del setenta, ya se vivía en Centroamérica un clima de guerra civil y en pocos años, en El Salvador, la represión militar hizo que sectores del movimiento social, opositores al régimen, se lanzaran a la lucha armada²⁵⁸.

3.3 La emigración en tiempos de guerra civil

Los años ochenta vieron desde el inicio el fortalecimiento de cinco organizaciones guerrilleras que fundaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en junio de 1980²⁵⁹. Eran los últimos años de la dictadura militar, pero el ejército siguió siendo considerado un actor político importante en el país y continuó en su papel de defensor de los grupos de poder, que fueron sustituyendo paulatinamente a la clase terrateniente a lo largo de la década del ochenta²⁶⁰.

La ayuda estadounidense durante todo este tiempo fue crucial para que el gobierno y la Fuerza Armada enfrentaran a la entonces guerrilla. Se estima que Estados Unidos envió 6 billones de dólares en ayuda militar y entrenó soldados salvadoreños durante el conflicto civil. El Salvador era entonces el segundo país que más dinero recibía de la nación norteamericana con propósitos militares, muy cercano a Israel²⁶¹.

En términos numéricos ha sido y sigue siendo difícil describir el fenómeno, pero muchos autores han hecho intentos serios por explicarlo y medirlo. Un dato innegable es que los primeros años de la guerra fueron el escenario de los mayores movimientos poblacionales hacia otros países. En un intento de acercarse al fenómeno, Edward Funkhouser hizo algunos cálculos basándose en el número neto de emigrantes detectado por el control de fronteras en El Salvador²⁶².

²⁵⁸ Carlos Rafael Cabarrús, *Génesis de una revolución. Análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1983; Rafael Guidos Véjar, "La crisis política en El Salvador (1976-1979)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, núm. 1, enero-marzo 1980.

²⁵⁹ Las agrupaciones eran: las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), la Resistencia Nacional (RN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).

²⁶⁰ Knutt Walter, "La desmilitarización de la economía. El caso de El Salvador", disponible en http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd12_02walter.pdf, 2002.

²⁶¹ Joe Moakley, El Salvador's humanity and dignity. Disponible en <http://www.pbs.org/itvs/enemiesofwar/perspectivesH.html#bio>, s/f.

²⁶² Edward Funkhouser, La migración internacional salvadoreña y las remesas: un perfil", en Mario Lungo (comp.), *Migración y desarrollo*, FUNDE, San Salvador, Tomo I, 1997.

El ritmo de crecimiento de esta emigración muestra un significativo aumento en el número de emigrantes, de 20 – 30,000 por año a mediados de los 70 hasta más de 100,000 por año en los primeros años de los 80. Desde mediados de los 80 a los 90 el nivel de emigración fue aproximadamente de 50,000 personas por año. En total, usando esta medida de emigración, 972,800 salvadoreños emigraron entre 1978 y 1991²⁶³.

Aunque es difícil calcular el volumen exacto de la emigración en El Salvador, se ha estimado que ya en 1990 aproximadamente entre 8.9 y 15.9 por ciento de las personas nacidas en este país residían en el exterior. Mario Lungo y Susan Kandel²⁶⁴ hicieron otras estimaciones al respecto. Según ellos, en los primeros años de la guerra civil, ocurrió el desplazamiento de tres grandes grupos poblacionales: internamente, casi 1.5 millones de salvadoreños desplazados; aproximadamente 100 000 refugiados en Centroamérica y México; y, por último, casi 1.5 millones de emigrantes, mayormente indocumentados, hacia Estados Unidos y otros países.

Uno de los primeros académicos en estudiar el fenómeno de la emigración en El Salvador fue el sociólogo jesuita Segundo Montes, quien relacionó las crisis sociales y políticas de la década de 1980 con las ‘migraciones masivas’ ocurridas en esos años²⁶⁵. Montes contabilizaba un millón de salvadoreños en Estados Unidos. Por la descripción que hace, se entiende que la población rural de El Salvador en estos tiempos se movilizó internamente y hacia países vecinos como Honduras, principalmente, pero los que salieron hacia Estados Unidos tenían otras características sociodemográficas: eran jóvenes en su mayoría, provenientes de zonas urbanas y con niveles educativos bastante superiores a la media nacional, a tal grado que el 95% constituía PEA relativamente

²⁶³ *Ibid.*, p. 44.

²⁶⁴ Mario Lungo y Susan Kandel, “Cambios socioculturales en ciudades pequeñas provocados por la migración internacional”, en Mario Lungo y Susan Kandel (comp.), *Trasnsformando El Salvador. Migración, sociedad y cultura*, FUNDE, San Salvador, 1999.

²⁶⁵ Segundo Montes, *Refugiados y repatriados El Salvador y Honduras*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, 1989.

cualificada²⁶⁶. Al final de la década del noventa, Montes no utilizaba los términos emigrante o inmigrante para referirse a los afectados. En su estudio, se los define como ‘refugiados’: personas que “debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social determinado u opinión política, se encuentran fuera del país de su nacionalidad y no pueden o, a causa de esos temores, no quieren acogerse a la protección de ese país”²⁶⁷.

Las cifras de la etapa del conflicto específicamente dicen mucho sobre lo que estaba ocurriendo en el país. La represión militar era altísima y muchas zonas en el interior del país se habían convertido en campos de batalla²⁶⁸. En términos económicos, la situación tampoco era satisfactoria; el presupuesto para el ejército consumía parte de los recursos nacionales y la guerrilla estaba empeñada en destruir el aparato productivo para propiciar la caída de los gobiernos de derecha que se sucedieron en esta época.

El clima en el país no era el más atractivo para vivir y muchos salieron obligados: unos, directamente víctimas de la persecución política que podía venir principalmente del ejército pero también de la guerrilla; y otros, desesperados por la situación de violencia bélica que se había extendido en varias partes del país²⁶⁹. A continuación, unos párrafos del informe de “Comisión de la Verdad”, creada por Naciones Unidas para la investigación de los hechos de violencia ocurridos en El Salvador desde 1980 hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1992:

Las distorsiones del ánimo producidas por el conflicto llevaban al paroxismo. Así, a priori se identificaba como enemiga a la población civil que vivía en las zonas disputadas o controladas por la guerrilla, como ocurrió en El Mozote y en el río Sumpul. También se presentaban actitudes similares en el campo contrario, lo cual hizo crisis con las ejecuciones de los alcaldes, justificadas como actos propios de la guerra

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 6.

²⁶⁸ Knut Walter, *op. cit.*, p. 2. Para muestra de cómo se militarizó el país, veamos lo que dice Walter sobre la forma en que creció el ejército en El Salvador: “El hecho de que el conflicto haya durado doce largos años fue una consecuencia directa del financiamiento y el adiestramiento desde fuera que permitió que las fuerzas militares y policiales crecieran de alrededor de 10,000 en 1979 hasta cerca de 60,000 en 1987”.

²⁶⁹ La Prensa Gráfica, “La guerrilla semidesnuda (mapa de las zonas de control de la guerrilla)”, disponible en www.laprensa.com.sv, publicado el 27 de enero de 2007.

porque aquellos entorpecían el avituallamiento de los insurgentes. O se convertía en objetivos militares a quienes buscaban esparcimiento, como a los marinos estadounidenses, en ese momento inerme, en la Zona Rosa de San Salvador. Y así también, bajo la doctrina de la salvación de la patria y el principio de que quien no está conmigo está contra mí, se pasaba por encima de la neutralidad, la pasividad y la indefensión de periodistas y religiosos, que servían de una u otra manera a la comunidad.

Esos comportamientos conducían, asimismo, a la refinación tenebrosa de los escuadrones de la muerte: la bala expansiva que estalló en el pecho de Monseñor Romero cuando oficiaba la misa el 24 de marzo de 1980 en una iglesia de la capital, es la cruda síntesis de la pesadilla que atravesó El Salvador durante la guerra. Y el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas una década más tarde, fue la crisis final de un comportamiento delirante que había inficionado la institución armada y los más hondos repliegues de una parte de la dirigencia nacional²⁷⁰.

Durante estos años de conflicto armado, una porción importante del país decidió emigrar y buscar en otros países la seguridad y la paz que no tenían en los lugares donde habían nacido. En el caso salvadoreño, encontramos ciertos elementos de la teoría neoclásica que pueden explicar, en parte, el movimiento migratorio internacional salvadoreño. Sin embargo, esta teoría se queda corta: la ola de emigración la impulsó no sólo una ‘comparación racional de los costos y beneficios’ ni una valoración del ‘incremento en su capital humano’ o su ‘inversión a futuro’. En la etapa de la guerra, intervenían, especialmente, elementos relacionados con salvaguardar vidas, es decir, los factores de ‘rechazo’ no estaban exclusivamente ligados a diferenciales salariales, sino a cálculos mucho más básicos de sobrevivencia.

Se puede también hablar en este caso de ciertos elementos de la visión histórico-estructural de la migración internacional en términos de los lazos que se fueron forjando en la etapa de guerra entre El Salvador y Estados Unidos. Un estudio de la CEPAL señala

²⁷⁰ Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador, “De la Locura a la Esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador”, disponible en http://virtual.ues.edu.sv/bvues/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1, 1993.

cómo los movimientos poblacionales encontraron un ‘factor precipitante’ en los problemas derivados de los modelos de desarrollo que predominaban en Norte y Centroamérica en el periodo de finales de los setenta y la década de los ochenta²⁷¹. En este tiempo, las economías centroamericanas, basadas en la sustitución de importaciones y con sistemas agroexportadores del tipo enclave no lograban más expansión y eran incapaces de generar empleos. Habían entrado en una crisis profunda: resultados negativos en el crecimiento del producto interno bruto, incremento del desempleo, descenso en los ingresos provenientes del trabajo y aumento de los índices de pobreza²⁷².

Vemos aquí ya reflejadas un número de presiones externas e internas que cambiaron la estructura de las economías centroamericanas para insertarse en un régimen mundial, que era a su vez uno de los principales impulsores de esas transformaciones. Aquí fueron clave la producción y exportación cafetalera, pues el sistema establecido, teniendo el café como base, permitió la incorporación de El Salvador al mercado internacional y su inscripción en la periferia capitalista²⁷³.

Esta etapa fue de mucha convulsión social, no solo en El Salvador, sino también en Guatemala, Nicaragua y Honduras. La CEPAL ubica en este momento el cambio que se dio de la migración *sur-sur*²⁷⁴, que había caracterizado a la región, a la migración *sur-norte*. Los flujos migratorios hacia el norte empezaron a acrecentarse y se volvieron más visibles, agudizando al mismo tiempo la situación de vulnerabilidad de la población expatriada en los países de destino.

Para explicar la migración salvadoreña, algunos autores también han discutido teorías de flujos de refugiados²⁷⁵. Por un lado están quienes sostienen que sí hay correlación entre el incremento en la violencia política y la cantidad de emigrantes. "Aunque es posible que el temor político jugara un papel importante como causante de la

²⁷¹ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), división de población de la CEPAL, "Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética", agosto 1999.

²⁷² *Ibid*, p. 11.

²⁷³ Sarah Gordon, *op. cit.*, p. 17.

²⁷⁴ Para un análisis extenso de la migración intraregional en Centroamérica, veáse Aberlardo Morales Gamboa, *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*, FLACSO, Costa Rica, 2007. El autor identifica tres grandes momentos en los flujos migratorios dentro de la región: primero, agroexportación, modernización e incipiente formación de mercados de trabajo regionales; segundo, los desplazamientos forzados durante los conflictos armados; y tercero, lo que él denomina "la transnacionalización laboral y la globalización de Centroamérica" en la época actual (p. 111 y ss).

²⁷⁵ Edward Funkhouser, *op. cit.*, p. 49.

migración salvadoreña hacia Estados Unidos en las décadas del sesenta y del setenta, evidencia considerable para los años desde 1980 sugiere que la violencia política ha sido suficientemente generalizada para hacer del temor el motivo primario", coligió William Deane Stanley en 1987²⁷⁶. Su estudio utilizó las estadísticas anuales del *Immigration and Naturalization Service* (INS) sobre las capturas de salvadoreños indocumentados y datos de la violencia política en El Salvador recogidas por dos organismos católicos en el periodo 1979-1984.

Por el otro lado, algunos académicos han llegado a conclusiones distintas que muestran cómo los departamentos centrales y del este salvadoreño fueron los que más expulsaron personas hacia Estados Unidos entre 1982 y 1985. La zona arrojaba los más bajos niveles de violencia política y los más altos indicadores de retroceso económico²⁷⁷.

Richard Jones, por ejemplo, cuestionó los resultados de Stanley y argumentó que puede haber otros 'subprocesos' que intervengan en la migración salvadoreña además de la violencia política. Para Jones, hay otros escenarios posibles: los emigrantes pueden ser originarios de zonas que no son conflictivas y fueron forzados a emigrar cuando refugiados de otras partes del país los desplazaron o por el deterioro económico general. Una de sus conclusiones es que no hubo relaciones espaciales sistemáticas entre las migraciones de salvadoreños indocumentados a los Estados Unidos y las áreas de mayor conflicto en El Salvador²⁷⁸. Sí encontró relación entre los movimientos poblacionales hacia el norte y la incidencia espacial de problemas económicos derivados del conflicto civil (sabotajes del FMLN, falta de inversión en la exportación debido a la reforma agraria²⁷⁹ y las huelgas de los obreros).

A partir de las distintas explicaciones que he expuesto hasta aquí, puede observarse que el fenómeno de la migración internacional se origina en diversas

²⁷⁶ William Deane Stanley, "Economic migrants or refugees from violence? A time-series analysis of Salvadoran migration to the United States", en *Latin American Research Review*, vol. 22, núm. 1, 1987, p. 135.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 50.

²⁷⁸ Richard Jones, "Causes of Salvadoran migration to the United States", en *Geographical Review*, vol. 79, núm. 2, 1989.

²⁷⁹ Varias reformas dirigidas a transformar la estructura agraria de El Salvador se introdujeron en 1980 con el apoyo del gobierno estadounidense. Las reformas contemplaban, entre otras medidas, la expropiación de los excedentes de propiedades que tuvieran una extensión de más de 100 hectáreas y la formación de cooperativas para la producción agrícola en las tierras expropiadas. Para más información, véase David Browning, "Agrarian reform in El Salvador", en *Journal of Latin American Studies*, vol.15, núm. 2, 1983.

motivaciones de las personas y en los contextos que se generan tanto en lugares de expulsión como de destino. Stanley y Jones, por ejemplo, centraron sus estudios en diferentes variables y encontraron evidencia para la multicausalidad. Por ello, en este capítulo me inclino por exponer y analizar distintas perspectivas, lo cual permite entender el fenómeno en todas sus dimensiones.

Respecto al país de expulsión, es pertinente aquí referirse a las formas en las que emigrantes y Estado se vincularon en esta época. La década de 1980 no registra acercamientos significativos entre el gobierno y la diáspora salvadoreña. Los oficios gubernamentales se limitaban a la prestación de los más básicos servicios consulares en algunas ciudades estadounidenses²⁸⁰. Lejos de su país, algunos emigrantes se declararon perseguidos políticos y dieron una lucha importante por obtener asilo político en Estados Unidos.

En el caso específico de los salvadoreños, esa lucha fue difícil porque no se les permitió acceder al estatus de refugiados automáticamente. La administración de Ronald Reagan les negó por varios años esa condición, pues no reconocía la existencia de un régimen represivo y antidemocrático en un país que era uno de los principales receptores de su ayuda militar. La intervención de activistas de derechos humanos contribuyó para que, a finales de los ochenta, las Cortes de aquel país procesaran más lentamente las demandas de asilo y las audiencias por deportación de miles de salvadoreños²⁸¹.

Varias organizaciones religiosas y otras activistas en favor de los refugiados centroamericanos demandaron en 1985 a varias entidades estadounidenses, incluido el entonces *Immigration and Naturalization Service* (INS), por dar un trato discriminatorio en el otorgamiento de asilo político a guatemaltecos y salvadoreños²⁸². Fruto de esta labor de grupos humanitarios en Estados Unidos fue el establecimiento, en 1991, del Estatus de Protección Temporal (*Temporary Protected Status*, TPS) y que luego se conoció como

²⁸⁰ De la estrategia gubernamental hacia la diáspora salvadoreña, se habla en el capítulo 4.

²⁸¹ David López, Introducción, en Mario Lungo (comp.), *Migración y desarrollo*, FUNDE, San Salvador, Tomo I, 1997.

²⁸² La demanda legal era conocida como “el caso ABC”, porque las iglesias bautistas (*American Baptist Church*) fueron líderes en este proceso.

Salida Forzada Diferida (*Deferred Enforced Departure*, DED) hasta su expiración en 1994²⁸³.

Esta movilización de esfuerzos se dio también en momentos en el que se desarrollaba el ‘movimiento santuario’. Este ofrecía a los inmigrantes centroamericanos de la década de 1980 lugares seguros en algunas ciudades estadounidenses, especialmente en la costa oeste, para que se refugiaron. En todo este tiempo, según Landolt y sus colegas, la ausencia del gobierno salvadoreño en la arena transnacional fue aprovechada por el FMLN para establecer una plataforma reivindicativa con organizaciones defensoras de los exiliados salvadoreños²⁸⁴.

Con ellas, fundaron un movimiento que tuvo mucha resonancia internacional no sólo en favor de los inmigrantes, también fueron clave en la denuncia de la política exterior estadounidense hacia Centroamérica y de las violaciones de los derechos humanos que ocurrían en el contexto del conflicto civil. Menciono estos vínculos que se forjaron en esta etapa durante la guerra, porque marcaron, en parte, la forma en la que evolucionó la diáspora salvadoreña y sus organizaciones en su relación con las diversas instituciones de su país de origen en la posguerra.

3.4 La emigración de la posguerra

Terminada la guerra civil salvadoreña en 1992, los flujos migratorios hacia otros países disminuyeron, pero no se detuvieron, como vimos anteriormente. A nivel macro, esa continuidad se atribuye a la política neoliberal que adoptó el partido ARENA desde que asumió el Ejecutivo en 1989 hasta su último periodo en el poder de 2004 a 2009. Esa política inició con un programa de ajuste estructural que privilegió desde entonces el crecimiento de los sectores financiero y de servicios, promovió la expansión de zonas

²⁸³ Joaquín Domínguez Parada, “La ley Simpson-Rodino, consecuencias jurídicas y sociales para los salvadoreños en Estados Unidos”, Tesis para el grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, 1994. En general, el TPS y luego el DED permitieron a unos 190,000 salvadoreños permanecer en los Estados Unidos con permiso de trabajo, suspender deportaciones en su contra y su elegibilidad para asilo político. Aplicaron aquellos que habían vivido en el país del norte desde antes del 19 de septiembre de 1990.

²⁸⁴ Patricia Landolt *et. al.*, *op. cit.*, 1999, p. 304.

francas que favorecen la inversión extranjera y dejó de promover la producción agroexportadora²⁸⁵ (ver Figura 3.2).

El informe del PNUD de 2005 sobre El Salvador señala que, tras la superación del exacerbado entusiasmo provocado por la firma de la paz, muchos problemas del país reaparecieron: la falta de trabajos atractivos, la inexistencia de incentivos para pequeñas iniciativas productivas, aumento de la desigualdad y el reavivamiento del enfrentamiento político²⁸⁶. Esto alimentó los flujos migratorios internacionales, también provocados por un desaceleramiento económico a partir de 1996, la caída en la rentabilidad de la agricultura, los efectos del huracán Mitch en 1998, los terremotos de 2001, el recrudecimiento de la violencia delincinencial y la popularidad cada vez mayor de quienes habían emigrado con éxito años antes²⁸⁷. Habría que agregar también la reunificación familiar y la ya establecida red de contactos que una vez aparecida continuó sustentando los movimientos poblacionales hacia el exterior.

Ya en 1996, algunos autores hablaban de las remesas como un ‘programa de compensación social’ ante la ausencia de iniciativas gubernamentales destinadas a mitigar la pobreza en la que vivía la mitad de los habitantes de El Salvador²⁸⁸. La situación era descrita en términos dramáticos, sobre todo en lo relativo a la agricultura. A fines del siglo XX, había ya una crisis en la producción de granos básicos, lo cual afectaba principalmente a pequeños y micro productores. Los costos de inversión eran demasiado elevados, resultaba difícil acceder a créditos y los niveles de producción habían disminuido²⁸⁹. Otro elemento importante fue el plan de modernización del Estado que supuso la reducción del aparato estatal, la privatización de casi todas las entidades públicas (banca, telecomunicaciones, distribución de la electricidad y el sistema de pensiones) y la descentralización del Estado.

Figura 3.2 Cambios en las fuentes de divisas en 1978 y 2004

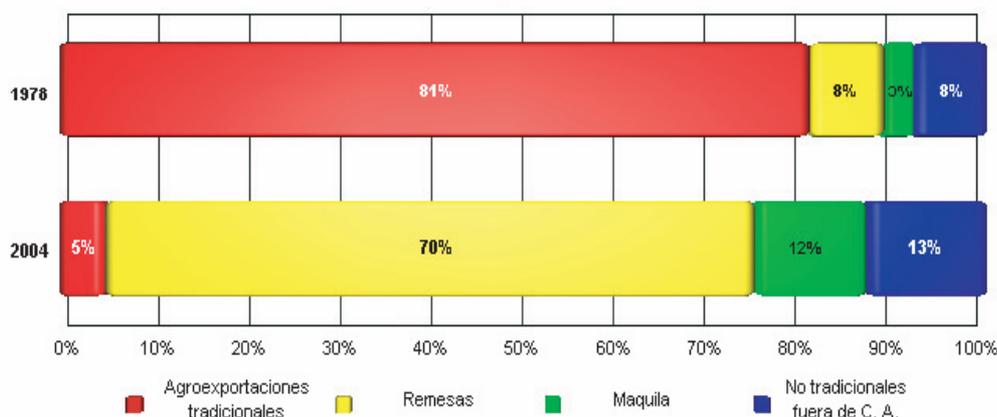
²⁸⁵ Mario Lungo y Susan Kandel, *op. cit.*, p. 179. Véase también Alexander Segovia, *op. cit.*, 1997.

²⁸⁶ PNUD, *op. cit.*, p. 34.

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ Mario Lungo y Susan Kandel, *op. cit.*, pp. 179-181.

²⁸⁹ *Idem.*



Tomado del *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador.

En su análisis del proceso migratorio salvadoreño, el PNUD visualiza un impacto macroeconómico ambivalente de las remesas en la economía salvadoreña: permitió superar el ingreso per cápita que se había alcanzado en 1978, antes de que se declarara la guerra civil²⁹⁰, pero no se ha generado el escenario para la reactivación de la economía, que se ha convertido en una de consumo e importaciones²⁹¹.

He seleccionado aquí dos indicadores económicos del informe del PNUD que pueden aportar algunas ideas de cómo ha evolucionado la democracia salvadoreña²⁹². En primer lugar, más que privilegiar las exportaciones de bienes agrícolas e industriales, el modelo de crecimiento en el país llevó al predominio del sector servicios y la industria manufacturera (incluida la maquila), con el consecuente declive de la agricultura. Las consecuencias en el sector rural han sido devastadoras²⁹³ y explican, en parte, la salida de

²⁹⁰ En 2004, era de US\$2,342 al año, según datos del PNUD.

²⁹¹ PNUD, *op. cit.*, pp. 106-109.

²⁹² *Ibid.*, p. 115 y 123.

²⁹³ Alexander Segovia, *op. cit.*, 1997, p. 15. Como un indicador, veamos los datos de la primera mitad de los noventa: “El área rural es la que más contribuye a la pobreza total del país. En 1991/92, la población rural representaba el 47.9% de la población total y contribuía con un 53% a la pobreza y con un 58.4% a la severidad de pobreza; en 1996 la proporción de la población viviendo en el campo disminuyó a 41.3%, y su contribución a la pobreza fue de 51.8%. Respecto a la severidad de pobreza, el área rural aumentó su contribución en 1996 a 60.5%, lo cual indica el grado de deterioro sufrido en las condiciones de vida de la

muchas personas para incorporarse al sistema productivo de países desarrollados, lo cual supone una ganancia salarial incomparable con la de su país de origen.

En segundo lugar, según el PNUD, están los alarmantes índices de desempleo y subempleo, así como la evolución de los salarios. Entre 1991 y 2004, no ha habido muchas variaciones en los dos primeros. De 8.7% en 1991, la tasa de desempleo abierto bajó a 6.8% en 2004, mientras la tasa de subempleo urbano creció ligeramente del 34 al 34.6%. En cuanto a los salarios medios reales, se redujeron en más de 12% desde 1989 a 2004. El salario mínimo real en la industria y el comercio también se redujo en casi un 17%.

Viendo los sectores más beneficiados por el desempeño de la economía salvadoreña, sorprenden las contradicciones que ese mismo informe del PNUD señala respecto a la configuración de ‘una estructura de distribución del ingreso desfavorable para la mano de obra’²⁹⁴. Esto se ve, en parte, en el hecho de que la productividad laboral en la producción de bienes, por ejemplo, había aumentado más de 30% hasta 2004, pero los salarios reales en el sector disminuyeron, un resultado “ilógico” para los expertos en economía.

Esto es un indicativo de la forma en que el sistema funciona en El Salvador y de los grupos mayoritarios que sobreviven al margen de la riqueza que se genera. Una situación económica adversa, además de otros factores como las redes ya establecidas entre emigrantes y no emigrantes, dan como resultado un flujo emigratorio constante desde El Salvador. Lo que se altera son las características de la población que emigra. A diferencia del perfil descrito por Montes en los ochenta (emigrantes provenientes de zonas urbanas y con niveles de escolaridad arriba de la media nacional en El Salvador), los flujos más recientes, según el PNUD, incluyen un gran porcentaje de personas de baja escolaridad y de procedencia rural²⁹⁵.

población rural pobre. Al igual que a nivel general, la razón de pobreza a nivel urbano y rural también disminuyó entre 1991/92 y 1996; no obstante, mientras la pobreza en el área urbana y metropolitana disminuyeron en 11.3% y 11.2% respectivamente, la disminución de la razón de pobreza en el área rural apenas fue de 1.3%”.

²⁹⁴ PNUD, *op. cit.* p. 125.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 76.

Tras un análisis económico bastante exhaustivo, el PNUD propuso en 2005 la adopción de un ‘nuevo modelo de crecimiento’²⁹⁶ para El Salvador. La propuesta nace porque desde la década del noventa se han ejecutado estrategias poco exitosas, diseñadas ‘para un país que ya no existe’, una idea que alude a la poca consideración que se le ha dado al impacto de las emigraciones y las remesas en las políticas públicas nacionales. Esto me interesa destacarlo, porque puede trasladarse al terreno político, tema de la presente investigación. Las estructuras nacionales siguen anquilosadas en un esquema que excluye a muchos sectores, entre ellos el de la población en el exterior, como se verá en el próximo capítulo.

Tras el fin de la guerra civil y en la administración del presidente Armando Calderón Sol (1994-1999), el Estado salvadoreño amplió lo que había sido hasta entonces su marco muy elemental de relaciones y servicios para la diáspora. La casi ausencia de relaciones puede ser explicada en parte por el hecho de que en los ochenta el país mismo no era conciente de la dimensión que estaba alcanzando el éxodo de los salvadoreños hacia Estados Unidos. Además, hay que considerar otro factor ya mencionado arriba: algunos de los exiliados habían solicitado asilo político y en muchas ocasiones denunciaban al gobierno y ejército salvadoreños como sus victimarios; en esas circunstancias, no sólo eran rechazados por el gobierno estadounidense, sino también por el de su propio país.

Cuadro 3.2 Breve cronología de hechos que marcaron la historia migratoria en El Salvador

RELACIONES ESTABLECIDAS	OBJETIVO
Ausencia de esfuerzos gubernamentales (años setenta y ochenta).	-----
Surgimiento de organizaciones activistas y partidarias entre los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos (años ochenta-presente).	<i>Defensa de refugiados y emigrantes.</i>

²⁹⁶ *Ibid.*, pp. 152-159.

Demanda en contra de algunas instituciones estadounidenses por no aplicar objetivamente los estándares legales en el procesamiento de solicitudes de asilo político de los inmigrantes salvadoreños (1985).	<i>El objetivo era conseguir asilo político para los salvadoreños que huían del conflicto armado. En 1991, les fue otorgado el primer estatus de protección temporal (TPS, en inglés).</i>
Creación de clubes de oriundos en distintas ciudades estadounidenses (desde década del noventa al presente).	<i>Grupos de inmigrantes en Estados Unidos que se organizan para enviar donaciones a sus comunidades de origen.</i>
Iniciativas gubernamentales. Servicios legales para salvadoreños indocumentados en Estados Unidos (a partir de 1992).	<i>Mantenimiento de lazos con el país de origen. Defensa de los derechos de los nacionales en el exterior.</i>
Programa de Atención Inmediata para los Salvadoreños que regresan a El Salvador denominado “ Bienvenido a Casa ” (1998-presente).	<i>Orientar y apoyar en la etapa inicial, a aquellos salvadoreños que por motivos migratorios regresan o son deportados a su país.</i>
Creación de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior (DGACE) (2000).	<i>Institucionalización de las relaciones entre el Estado y sus nacionales en el exterior. Defensa de sus derechos.</i>
Campaña de organizaciones de la diáspora salvadoreña para lograr la aprobación del voto en el exterior (2000-presente).	<i>Permitiría a los salvadoreños que viven en otros países votar en las elecciones presidenciales desde el exterior.</i>
Departamento de Justicia estadounidense otorga un nuevo TPS a salvadoreños afectados por terremotos de enero de 2001 (marzo de ese mismo año).	<i>Permiso de trabajo temporal para salvadoreños indocumentados que habían</i>

	<i>entrado a Estados Unidos a partir del 13 de febrero de 2001.</i>
Programa “ Unidos por la Solidaridad ” (2002-2007). Administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). La participación de clubes de salvadoreños en el exterior inició en 2003.	<i>Ofreció hasta 2007 fondos de contrapartida a proyectos que fueron cofinanciados por clubes de oriundos en Estados Unidos y gobiernos locales.</i>
Creación del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior (2004).	<i>Relaciones oficiales entre el gobierno central y los salvadoreños que viven en otros países. Fortalecer servicios consulares.</i>
Candidatos presidenciales, legislativos y municipales en visitas a ciudades estadounidenses antes y después de las elecciones (desde los noventa hasta hoy).	<i>Influenciar las preferencias electorales en el país de origen.</i>
<i>Emisión del Documento Único de Identidad (DUI) en varias ciudades estadounidenses (septiembre 2006-presente).</i>	<i>Documento necesario para que cualquier salvadoreño vote. En el futuro, posibilitará el voto de la población residente en el exterior.</i>

Basado en entrevistas propias; Landolt *et al.*, 1999; Lungo, 2002; Andrade y Silva, 2003; Landolt, 2003; Popkin, 2003; Paul y Gammage, 2004; PNUD, 2005; y sitios de Internet del gobierno.

En esta cronología, se revela cierta vigorosidad en la relación de diversas instituciones públicas con distintas instancias de la diáspora salvadoreña. Básicamente, se observa que los gobiernos de la década del ochenta no activaron mecanismos de vinculación con la población en el exterior principalmente por las apremiantes condiciones internas del país. Tampoco eran concientes esos gobiernos de la importancia

que cobrarían esos grupos. La segunda administración de ARENA, en 1994, abrió el camino para que distintas instancias gubernamentales se involucraran con los emigrantes.

De un programa consular expandido en 1994, el gobierno salvadoreño pasó diez años después a la creación del Viceministerio de Relaciones Exteriores para Salvadoreños en el Exterior. La posguerra posibilitó el surgimiento de estas iniciativas, en parte porque el Estado ya había resuelto el conflicto civil que monopolizaba casi todos sus esfuerzos. Además, se hizo más evidente la relevancia de la población expatriada en términos de su volumen poblacional y económico.

3.5 La democracia salvadoreña como contexto de la incorporación de los salvadoreños en el exterior

En la introducción de este trabajo, destaco la relevancia de las remesas para evitar que se alcance una inestabilidad social tal que haga retroceder la transición iniciada con el fin de la guerra²⁹⁷. La paz condujo a ciertos avances en el proceso democrático salvadoreño aún en construcción. Los acuerdos de paz firmados por gobierno y guerrilla en 1992 produjeron una serie de cambios institucionales. La guerra había dejado unos 75,000 muertos y miles de desaparecidos.

El encargado de firmar la paz por el gobierno fue el primer presidente de ARENA, Alfredo Cristiani. Tres presidentes del mismo partido han dirigido el país después de ese momento histórico. “La alternancia es todavía una asignatura pendiente de la naciente democracia salvadoreña, pero ya se rompió el patrón histórico de violencia, fraude y exclusión electoral”, escribió en 2003 Salvador Samayoa, que formó parte de la comisión negociadora de los acuerdos de paz por el FMLN²⁹⁸.

Ciertamente, las elecciones en El Salvador ya no están marcadas por los mismos vicios y desaparecieron las abiertas intervenciones de las dictaduras militares, que habían sido una constante incluso en la década del ochenta. Precisamente, una de las

²⁹⁷ En el caso salvadoreño, se entiende la transición en varios sentidos: de la guerra a la paz, del fraude a las elecciones, del autoritarismo a la democracia naciente. Véase Roberto Turcios, *op. cit.* y Richard Stahler-Sholk, "El Salvador's negotiated transition: from low-intensity conflict to low-intensity democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 4, 1994.

²⁹⁸ Salvador Samayoa, *El Salvador. La reforma pactada*, UCA Editores, San Salvador, 2003, p. 624. La alternancia llegó en 2009 cuando ARENA fue derrotada en las elecciones presidenciales.

instituciones blanco de profundas transformaciones fue la Fuerza Armada. El mandato constitucional del ejército se modificó, ya no ejerció el control de los cuerpos de seguridad²⁹⁹, se depuró su cuerpo de oficiales, se redujo su tamaño, se desmantelaron sus organizaciones paramilitares y se investigó su participación en graves violaciones de los derechos humanos³⁰⁰.

Otra contribución importante del proceso de paz mediado por Naciones Unidas fue la incorporación del FMLN a la vida política e institucional del país. Aunque hubo resistencias a muchos de los acuerdos logrados en 1992, incluido el de la legalización de la exguerrilla como partido político, el proceso avanzó y desde 1997 el FMLN se consolidó como una de las más importantes fuerzas políticas del país. En 2009, además de ganar la presidencia del país, obtuvo 35 de los 84 escaños de la Asamblea Legislativa y ARENA, 32; respecto a los municipios, el FMLN administra 75 de los 262 del país y ARENA, 122. En cierta forma, esto concretó la apertura de espacios para la participación política y la libertad de expresión en El Salvador. El cierre de esos espacios en las décadas anteriores había sido fuente principal del descontento de la población y de la radicalización de algunos grupos en los setenta.

En el ámbito judicial, también se dieron cambios importantes al adoptarse medidas para garantizar la independencia del Órgano Judicial, pues el sistema de elección de los magistrados (por mayoría simple en la Asamblea Legislativa) había permitido que el mismo partido controlara los tres poderes del Estado. Para dotar al Órgano Judicial de cierta independencia, los Acuerdos de Paz crearon el Consejo Nacional de la Judicatura encargado de proponer una lista de candidatos para integrar el sistema de justicia. La Asamblea Legislativa tiene que elegir de esa lista a los funcionarios judiciales. “La independencia no ha asegurado por sí misma la calidad de la justicia, pero al menos ha evitado, en buena medida, las injusticias que se originaban en el ancestral contubernio del Órgano Judicial con el Órgano Ejecutivo del Gobierno”, advierte Samayoa³⁰¹.

²⁹⁹ Su mandato constitucional antes de los acuerdos de paz le otorgaba funciones de seguridad pública. En ese marco, se disolvieron la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional, los tres (temibles) cuerpos de seguridad que habían sido señalados por sistemáticas violaciones de los derechos humanos.

³⁰⁰ Salvador Samayoa, *op. cit.*, p. 630.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 633.

Una de las instituciones nuevas surgidas del convenio entre el gobierno y la exguerrilla fue el Tribunal Supremo Electoral (TSE), en sustitución del antiguo Consejo Central de Elecciones, cuyas actuaciones desde su creación en los cincuenta habían avalado los fraudes electorales de la historia reciente. El TSE se creó en 1993 y se pensó en un nuevo modelo que le diera independencia del Ejecutivo y capacidad de fiscalización con la incorporación de los partidos de oposición³⁰². En su proceso de consolidación, se han registrado deficiencias significativas en cuanto a sus funciones jurisdiccionales, el predominio de intereses partidistas entre los magistrados y el levantamiento del registro electoral.

Otra de las instituciones creadas fue la Policía Nacional Civil (PNC), que sustituyó a los antiguos cuerpos de seguridad tan señalados por ejercer la represión del Estado. Su desempeño ha estado marcado por constantes desviaciones de sus objetivos originales. Uno de los primeros problemas surgió por la insistencia de la administración del presidente Cristiani y de la embajada de Estados Unidos en incorporar a la nueva policía dos unidades enteras de la extinta Policía Nacional (la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos)³⁰³. Eso derivó en el involucramiento de estructuras de alto rango de la PNC en el crimen organizado. Se han registrado recientes tropiezos, pero Samayoa cree que son producto del desarrollo institucional y que las deformaciones de los antiguos cuerpos de seguridad han sido superadas.

El fin de la guerra también produjo cambios en las formas de organización popular, que, para Samayoa, habían asumido ‘funciones y tareas propias de un ejército político’ ante la ausencia de partidos que los representaran dentro de la institucionalidad establecida. “Ahora son marginales las personas y los grupos de derecha o de izquierda que aprueban o apoyan la violencia como método de lucha política”³⁰⁴, razona el exnegociador del FMLN convertido tras la firma de la paz en asesor del gobierno arenero en asuntos de seguridad pública.

Me interesa destacar dos elementos más del análisis de Samayoa. El primero se relaciona con la deuda de las elites salvadoreñas con la población: la transición carece de

³⁰² *Ibid.*, p. 637.

³⁰³ *Ibid.*, p. 645.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 644.

soportes económicos y sociales más sólidos. A diferencia de las transformaciones que hubo en lo militar, judicial y político, la estructura económica sigue intacta (a pesar de haber sido una de las principales causas del conflicto armado) y la pobreza sigue afectando a gran parte de la población³⁰⁵.

La segunda señal preocupante en este complejo espectro es el desempeño de los partidos políticos. Las fuerzas políticas, a juicio de Samayoa, carecen de 'ideas y propuestas económicas justas y viables'. La confrontación entre los dos principales partidos y las disputas al interior de cada uno han alcanzado niveles escandalosos que han dañado el proceso de transición³⁰⁶.

Esa es una evaluación más o menos reciente de lo que ha sucedido en El Salvador tras el silencio de las armas. Para muchos, los acuerdos de paz efectivamente se convirtieron en la necesaria ruptura con el pasado, pero solo abrieron el proceso de transición que todavía debe vencer obstáculos como 'la herencia de la guerra y el autoritarismo de larga duración'³⁰⁷. La pregunta que algunos se hacen es si un país con serios atrasos, que se estrena en la democracia podrá eventualmente consolidarla y reducir los altos índices de pobreza³⁰⁸. Se llegó a una paz negociada, pero las reformas se concentraron en lo político y judicial, mientras lo económico y social, como se señaló arriba, se excluyó totalmente de la agenda. Pero ni el énfasis en los dos primeros ha logrado una consolidación medianamente acelerada de la democracia.

Todo esto es importante para entender el 'autoexilio' de gran parte de la población salvadoreña. Por un lado, están las reformas de la policía, el ejército, el sistema judicial y el exitoso cese de fuego. El contexto que se generó y las altas y bajas del proceso reformador han allanado el camino para que la diáspora organizada, sin los viejos temores a la represión política, haya empezado a opinar sobre la problemática nacional.

³⁰⁵ Según datos de la CEPAL, El Salvador redujo levemente sus niveles de pobreza: bajó 1.4 puntos porcentuales la tasa de pobreza y 3.1 la de indigencia en el periodo de 2001 a 2004. CEPAL, "Panorama social de América Latina 2007", disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Sintesis_Lanzamiento.pdf, 2007. Otros análisis apuntan a que el país avanzó en la reducción de la pobreza y los indicadores sociales en la década de los noventa, sin embargo el proceso se estancó en la presente década. A pesar de la disminución en las tasas, la mitad de la población rural sigue siendo pobre. Andrew Mason y Omar Arias, "Reducción de la pobreza en El Salvador: diagnóstico y opciones estratégicas", Estudio de pobreza del Banco Mundial, disponible en www.worldbank.org, 2004.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 661.

³⁰⁷ Roberto Turcios, "El Salvador. Una transición histórica y fundacional", en *Nueva Sociedad*, núm. 150, julio-agosto 1997.

³⁰⁸ *Idem.*

Algunos representantes de organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes salvadoreños consideran que la llegada de la paz trajo consigo una ‘explosión’ de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas se cuentan los esfuerzos organizativos de los salvadoreños en el extranjero³⁰⁹.

No obstante, la relativa apertura en la democracia electoral salvadoreña no detuvo los flujos migratorios extrarregionales ni ha motivado el retorno de los expatriados. En parte, esto se entiende si consideramos que una de las causas sigue vigente: la pobreza, mientras la inseguridad ha llegado a niveles alarmantes. Un estudio reciente sobre los grupos de poder económico en América Central y sus implicaciones para la democracia y el desarrollo en el área señala que, en los últimos años, se vive una profundización de la concentración del poder y la riqueza, y al mismo tiempo se ha incrementado la pobreza rural, incluso en los dos países en los que había comenzado a bajar, El Salvador y Costa Rica³¹⁰.

Todo ello ha ocurrido, paradójicamente, en tiempos en los que ha emergido un nuevo modelo económico en la región centroamericana del que se benefician pequeños grupos de poder. También se instaló un nuevo patrón de crecimiento en el istmo, basado en el dinamismo de los servicios y el comercio y, por tanto, ya no se basa en la agricultura inclusive en aquellas economías que todavía mantienen un sector agropecuario importante -la nicaragüense y la guatemalteca³¹¹.

Alexander Segovia sostiene que uno de los pilares de ese modelo económico es la nueva inserción internacional de Centroamérica, basada en una renovada integración con Estados Unidos a través de las migraciones y de las exportaciones de maquila. En cuanto a las primeras, el economista observa que las remesas familiares han facilitado, entre otras cosas, la estabilidad financiera y cambiaria. Al representar un excedente económico adicional, también han contribuido al financiamiento de la inversión, robustecen los patrones de consumo y constituyen uno de los principales mecanismos redistributivos del modelo.

Además, las migraciones hacia Estados Unidos se han convertido en la mayoría de países centroamericanos en uno de los principales mecanismos de ‘ajuste global’ del

³⁰⁹ Entrevista con Salvador Sanabria, presidente de El Rescate, Los Ángeles, 3 de noviembre de 2007.

³¹⁰ Alexander Segovia, *op. cit.*, 2007.

³¹¹ *Idem.*

nuevo modelo, pues elimina presión al mercado laboral local y esto ensancha los espacios de maniobra para definir y ejecutar políticas públicas, contribuyendo a la estabilidad social y política. En estas condiciones, el ajuste del mercado laboral se lleva a cabo por medio de la expulsión de trabajadores hacia otros países y no del aumento del desempleo³¹².

Por todo ello, no extraña que, como afirma Sarah Gammage, el Estado y las elites salvadoreñas hayan adoptado una ‘emergente estrategia de desarrollo’ basada en la “exportación de personas”, tras el declive de los precios de exportación de los productos no tradicionales y el fracaso de la industria ensambladora³¹³. “Exportar personas se ha convertido en una estrategia crecientemente viable para el reclutamiento de divisas extranjeras, la reducción de la pobreza y la inyección de nuevo capital al sector financiero”, explica la economista³¹⁴.

En el plano de las reformas pertinentes a lo electoral, preocupa sobre todo la situación del Tribunal Supremo Electoral salvadoreño y la de los principales partidos políticos en el país. Las deficiencias que aquejan al primero para garantizar procesos electorales transparentes son una enorme piedra en el camino de las reformas que podrían hacer posible el voto extraterritorial de la población residente en el extranjero. Por otro lado, está también la cada vez más profunda polarización entre las dos fuerzas políticas más grandes del país (ARENA y FMLN), un problema que se refleja cada vez con más fuerza en la esfera transnacional, como se verá en las próximas páginas.

Hasta aquí, solo he querido contextualizar y explorar con algún detalle cómo se han desarrollado los movimientos poblacionales internacionales de salvadoreños. Me enfoqué sobre todo en los vacíos democráticos del país, que explican buena parte de la emigración laboral. Es importante subrayar muy especialmente el escenario del conflicto bélico que marcó a muchos de los salvadoreños residentes en el exterior. Antes de su salida, hubo situaciones de diversa naturaleza que los llevaron a adoptar determinadas posiciones ante la política y ante los actores de esa política en El Salvador; además, esas situaciones definieron el pensamiento político y las afinidades que algunos siguieron cultivando en su exilio.

³¹² *Id.*

³¹³ Sarah Gammage, *op. cit.*, 2006.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 75.

Este elemento nos dará algunas luces sobre los espacios que se han ido abriendo (algunos sin llegarlo a estar completamente) para la diáspora en los procesos políticos salvadoreños, qué intereses pueden predominar entre los emigrantes y qué instituciones políticas están interesadas en potenciar a estos actores relativamente nuevos en la política nacional y local. El reciente establecimiento de la democracia en El Salvador ha delineado una buena parte del marco en el que se desarrolla este actor transnacional tan novedoso en el escenario político salvadoreño.

4.0 El gobierno salvadoreño y su relación con los emigrantes

Este capítulo es una primera aproximación al fenómeno de emigración en El Salvador con énfasis en diferentes escenarios de la esfera política y las formas de participación que se despliegan en ella, de la cual se han hecho muy pocos estudios hasta hoy³¹⁵. La mayoría de estos ha analizado el tema desde una perspectiva nacional (centrada en la relación del gobierno central con la diáspora). Para contribuir a una visión más completa e integral, mi estudio abarca, además de ese nivel, lo relativo a partidos políticos y procesos electorales en términos de los espacios abiertos a los emigrantes. Asimismo, incluye un apartado sobre el nivel local o municipal, que es igualmente importante y en el cual las relaciones transnacionales suelen hacerse mucho más evidentes.

4.1 Visión general

En el capítulo anterior, se explicó cómo la iniciativa del Estado salvadoreño pasó de sólo 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 noventa³¹⁶. Casi iniciando la década actual, la administración presidencial de Francisco Flores (1999-2004) presentó 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 expatriada en “socia del desarrollo nacional”³¹⁷.

³¹⁵ Véase Patricia Landolt, *op. cit.*, 2003; Beth Baker-Cristales, “Los ausentes siempre presentes: inmigrantes salvadoreños como actores políticos transnacionales”, en FLACSO El Salvador, *La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*, FLACSO, San Salvador, 2005; Beth Baker-Cristales, *Salvadoran migration to Southern California*, University Press of Florida, Gainesville, 2004; y “Ciudadanía y migración en tiempos de globalización”, capítulo 10 del Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD. Estos documentos no abordan la problemática desde el país de origen; su énfasis está en las actividades políticas de los salvadoreños en Estados Unidos.

³¹⁶ Sarah Gammage, “Exporting people and recruiting remittances: a development strategy for El Salvador?”, *Latin American Perspectives*, vol. 33, núm. 75, 2006. Para el periodo presidencial 1994-1999, véase Landolt *et. al.*, *op. cit.*, p. 309.

³¹⁷ Gobierno de El Salvador, “La Nueva Alianza: Plan de gobierno 1999-2004”, disponible en <http://www.rree.gob.sv/sitio%5Csitio.nsf/pages/lanuevaalianza>, 1999.

En suma, se proponía facilitar la integración de los emigrantes 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. 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 periodo presidencial se extendiera el segundo TPS, que había sido otorgado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos a los salvadoreños afectados por los terremotos de 2001³¹⁸. Desde 2001, el gobierno salvadoreño ha abogado por continuas extensiones del TPS. La sexta de ellas permite a más de 240 mil salvadoreños permanecer en ese país hasta septiembre de 2010³¹⁹.

En el plan de gobierno del presidente salvadoreño Antonio Saca, se incluye también una sección para los salvadoreños en el exterior, a quienes se denomina “socios estratégicos del progreso”. Bajo ese título, se plantea una “estrategia” para afrontar el fenómeno de la emigración salvadoreña hacia otros países³²⁰. 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 siguientes elementos:

Cuadro 4.1 Plan de Gobierno dirigido a salvadoreños en el exterior (periodo presidencial 2004-2009)³²¹

Componentes	Estado actual
<ul style="list-style-type: none"> • Nombramiento de un Comisionado Presidencial para la atención especial y dedicada a los salvadoreños en el exterior. 	Pareciera que, en su lugar, se creó el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, adscrito a la

³¹⁸ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, 2004, p. 112.

³¹⁹ Véase La Prensa Gráfica, "Bush prorroga el TPS hasta el 2010", disponible en www.laprensagrafica.com, publicado el 25 de septiembre de 2008.

³²⁰ Gobierno de El Salvador, "País Seguro: Plan de gobierno 2004-2009", disponible en http://www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/plan_tonysaca.pdf, 2004.

³²¹ *Idem.*

	Cancillería.
<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de un pacto migratorio con el gobierno Federal de los Estados Unidos para tratar de ampliar los plazos de los permisos de los trabajos temporales (TPS). 	La última extensión del TPS se logró en agosto de 2007 ³²² . Se prevé una nueva ampliación para más allá de 2009.
<ul style="list-style-type: none"> • Facilitación en 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 pasaportes ³²³ .

³²² *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/htm/work_extension.html. s/f.

³²³ El Documento Único de Identidad (DUI) es necesario para cualquier trámite que tenga validez en El Salvador. Empezó a ser emitido en algunas ciudades estadounidenses en septiembre de 2006 (Long Island, Nueva York; Los Ángeles, California y Woodbridge, Virginia).

<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	<p>En 2005, un decreto legislativo estableció la creación de un programa especial de ahorro para el retiro dirigido a emigrantes³²⁴.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción y facilitación de mecanismos de inversión en proyectos de vivienda en El Salvador. 	<p>En octubre de 2007, se llevó a cabo la tercera feria de vivienda en Los Ángeles³²⁵.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los servicios consulares en las áreas de transición del salvadoreño emigrante y en las ciudades extranjeras donde existe mayor concentración de salvadoreños. 	<p>Aumento en el presupuesto de Cancillería para abrir más consulados en el exterior y fortalecer sus funciones³²⁶.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Análisis concienzudo sobre la concesión del derecho al sufragio en los comicios presidenciales para los salvadoreños en el exterior. 	<p>Discusión estancada en Asamblea Legislativa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de competencia en los mecanismos de transferencia de fondos, a fin de que el costo de envío de 	<p>Según el PNUD, los costos de envío se han reducido,</p>

³²⁴ La Ley del Sistema de Ahorro de Pensiones del país estipula en su artículo 9 que "también podrán afiliarse al Sistema los salvadoreños no residentes en el país" (Decreto Legislativo No. 891, publicado en el Diario Oficial No. 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 que la población residente y generan mayores recursos económicos que podrían canalizarse productivamente de esa manera". Víctor Antonio Ramírez, "Los efectos de las migraciones en el diseño de planes de reconocimiento de derechos previsionales", Superintendencia de Pensiones de El Salvador, ponencia presentada ante la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, octubre de 2006. Disponible en www.ciss.org.mx

³²⁵ Según datos de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), durante las dos primeras ferias (la primera en Long Island, New York 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.

³²⁶ Entrevista con la diputada Blanca Flor Bonilla, Comisión de Relaciones Exteriores y Salvadoreños en el Exterior, 15 de agosto de 2007. Véase también Ernesto Nosthas, "Acciones del gobierno salvadoreño en torno a la migración", en Carlos González Gutiérrez (Coord.), *Relaciones Estado-díspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Tomo II, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.

las remesas familiares sea menor.	pero “continúan siendo anormalmente altos” ³²⁷ .
<ul style="list-style-type: none"> • Facilitación del financiamiento de proyectos de infraestructura social en sus lugares de origen a las comunidades organizadas en el exterior, mediante la modalidad de fondos compartidos provenientes de la municipalidad y el gobierno. 	El único programa en este rubro era “Unidos por la Solidaridad”. En 2007, ya no había fondos para la contrapartida gubernamental ³²⁸ .
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de la interconexión entre las comunidades dentro y fuera del país, creando redes de intercambio comercial, de inversión, de transferencia de conocimientos y de 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 DGACE.
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de mecanismos de diálogo permanente de manera que la opinión de las comunidades de salvadoreños fuera de nuestras fronteras sea escuchada y constituyan aportes reales a los esfuerzos nacionales. 	Opera en eventos como el Foro Presidencial con los Salvadoreños en el Exterior ³²⁹ .
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de intercambios de programas culturales, académicos y deportivos, que favorezcan los sentimientos de integración y cohesión. 	Uno de los ejes de la DGACE que más se ha desarrollado.

³²⁷ PNUD, 2005, *op.cit.*, p. 203. Sí se reconoce que los costos de envío de remesas han disminuido en los últimos años, pero “todavía se pueden reducir de manera sustancial” (p.186). Están considerados entre los más bajos a escala regional, sobre todo por efecto de la Ley de Integración Cambiaria vigente desde 2001 (dolarización) y la incorporación de la banca en el mercado de transferencias.

³²⁸ Comunicación personal con Fanny de Saravia, Jefa de Desarrollo Local del FISDL, entidad que administra “Unidos por la Solidaridad”. En 2007, sólo se terminaron de ejecutar proyectos pendientes de años anteriores.

³²⁹ 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 Ernesto Nosthas, *op. cit.*

<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de INFOCENTROS como medio idóneo de comunicación y contacto entre salvadoreños, ofreciendo servicios útiles para estos fines. 	<p>Otro eje atendido por la DGACE.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Hacer esfuerzos por la aprobación de la legislación CASA (<i>Central American Security Act</i>), actualmente en el Congreso de Los Estados Unidos, para otorgar mayor estabilidad de las condiciones laborales de nuestros compatriotas en ese país. 	<p>No prosperó. El Congreso estadounidense la recibió en julio de 2005 y nunca la discutió³³⁰.</p>

Elaboración propia a partir del documento “País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009”.

Prácticamente casi toda la política delineada en el cuadro 4.1 está a cargo del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior. Ésta intenta garantizar a los salvadoreños en el exterior “su participación activa en los esfuerzos y oportunidades de la vida nacional”³³¹. 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.

4.2 Estrategias gubernamentales ligadas a lo económico para incorporar a la diáspora en asuntos nacionales

En el cuadro 4.1, se observa que algunos de los 15 lineamientos definidos se relacionan de alguna forma con la inclusión de los expatriados 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. La mayoría de iniciativas están dirigidas, fundamentalmente, al aprovechamiento de las remesas y del potencial económico de los emigrantes. 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

³³⁰ *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>. 2005.

³³¹ Gobierno de El Salvador, *op. cit.*, 2004.

ciudades estadounidenses. Asimismo, se promovió un programa de ahorro para el retiro destinado a salvadoreños en el exterior que persigue la canalización "productiva" de las remesas³³². La DGACE interviene en tres áreas (cultura, comunidad y negocios) y, en esta última, se presentaron a la comunidad expatriada opciones para que invirtiera en El Salvador³³³.

Dentro del rubro económico, también debo mencionar el fin del programa "Unidos por la Solidaridad", pues por unos años fue presentado como uno de los grandes logros del gobierno salvadoreño para encauzar las remesas hacia el desarrollo local. Este consistió en una modalidad del "tres por uno" mexicano y para 2007 ya no hubo convocatorias. A diferencia del modelo mexicano, en el programa salvadoreño los participantes no aportaban partes iguales de dinero, sino que los fondos eran asignados en una dinámica de concursos. En este marco, el FISDL, entidad gubernamental administradora del programa, ponía a disposición cierta cantidad de recursos que podía ser complementada por municipios, ONG y comités de salvadoreños en el exterior interesados en el desarrollo de proyectos. 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"³³⁴.

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 dólares³³⁵ (ver figura 4.1). El 59 por ciento de ese monto fue una aportación del FISDL, pero no eran fondos propios del gobierno sino un préstamo nacional otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

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 origen³³⁶. Sin embargo, su participación en los concursos de fondos del FISDL había posibilitado cierta institucionalización de vínculos entre emigrantes colectivos (asociaciones, comités o clubes de oriundos) y las autoridades de sus pueblos de origen.

³³² Víctor Antonio Ramírez, *op. cit.*

³³³ Entrevista con Ernesto Nosthas, director de la DGACE, 21 de agosto de 2007.

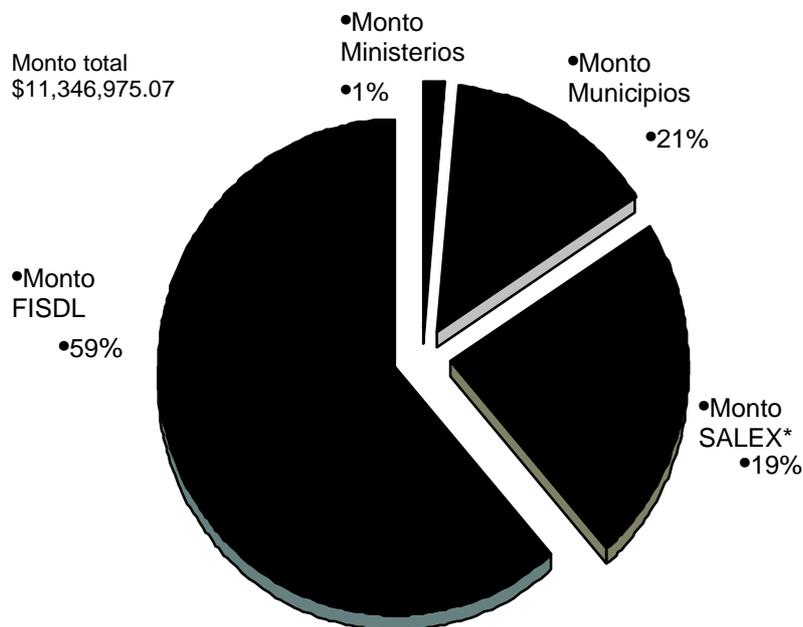
³³⁴ PNUD, *op. cit.*, p. 273.

³³⁵ Comunicación personal con Fanny de Saravia, del FISDL, 22 de octubre de 2007.

³³⁶ Alison Paul y Sarah Gammage, *op. cit.*, p. 20.

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 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.

Figura 4.1 Distribución de aportes por participantes en el programa “Unidos por la Solidaridad”



*SALEX: Salvadoreños en el exterior.

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

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 suficientemente³³⁷. A lo largo de 2007, hubo muchas organizaciones de emigrantes preguntando cuándo sería el próximo

³³⁷ Todavía a finales de abril de 2008, el programa aparecía en la página electrónica del FISDL (www.fisd.gov.sv) y las asociaciones de migrantes se incluyen como contrapartes.

concurso de fondos³³⁸. También puede darse el caso, como sucedió 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.

Durante la administración del presidente Saca, el vínculo del gobierno central con estos grupos lo sostuvo la DGACE. Su labor consistió 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 Salvador³³⁹. La entidad diseñó, 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, director de la DGACE:

[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 atendemos³⁴⁰.

La relación, por tanto, se centró en aspectos 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 periodos de tiempo generalmente reducidos. Con el fin de “Unidos por la Solidaridad” no se esfuma la posibilidad de que

³³⁸ Comunicación personal con Fanny de Saravia, del FISDL, 22 de octubre de 2007.

³³⁹ Entrevista con Ernesto Nosthas, director de la DGACE, 21 de agosto de 2007.

³⁴⁰ *Idem.*

la comunidad expatriada siga incidiendo o relacionándose con su comunidad de origen, pues los mismos clubes de oriundos han encontrado otros actores locales con los cuales articular sus redes transfronterizas³⁴¹. El tema es si el gobierno central está decidido a jugar un papel más determinante y duradero en la creación de las condiciones para la integración de los emigrantes salvadoreños en los asuntos nacionales y locales.

A diferencia de las remesas familiares, las colectivas (contribuciones recogidas y canalizadas por grupos organizados de migrantes) pueden involucrar, como en el caso de Unidos por la Solidaridad, 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'³⁴². 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 medias³⁴³. No llega a concretarse la observación que Luin 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

³⁴¹ PNUD, *op. cit.*, p. 273; Sandra Mora, *op. cit.* y De León y Rodríguez, *op. cit.* 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 *Central American Resource Center* (Carecen Internacional), *Catholic Relief Services* (CRS) y Visión Mundial.

³⁴² Luin Goldring, "Implicaciones sociales y políticas de las remesas familiares y colectivas", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coord.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 89.

³⁴³ 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".

migrantes no están amparados por un marco legal que les otorgue derechos políticos plenos en México³⁴⁴.

Este estudio coincide con el planteamiento anterior y 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 algunos de los elementos que expuse en el primer capítulo sobre sus principales funciones (garantizar el orden, el bienestar y la unidad de la sociedad que gobierna, así como regular el conjunto de relaciones 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. 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”³⁴⁵. 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 (en El Salvador, los clubes de oriundos empezaron a formarse a principios de los noventa y sus relaciones con el Estado, en 2003), programas como “Unidos por la Solidaridad” no han logrado encontrar un lugar más permanente en las estructuras del sistema y 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 como éste, que

³⁴⁴ Luin Goldring, *op. cit.*, p. 84. Véase además Miguel Moctezuma, “La experiencia política binacional de los zacatecanos residentes en Estados Unidos. El caso del Frente Cívico Zacatecano”, en Raúl Delgado Wise y Margarita Favela, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 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.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 88.

excepto por algunos problemas³⁴⁶, había alcanzado muy buenos resultados y despertado un gran interés en la comunidad emigrante. Mi argumento es que los hechos desdichan algunos propósitos escritos en los planes del gobierno aquí estudiados y no se está potenciando la integración política de la diáspora salvadoreña organizada, un actor binacional clave en el mantenimiento de los vínculos con la población residente en el exterior.

4.3 Estrategias gubernamentales ligadas a lo político para incorporar a la diáspora en asuntos nacionales

Como sostuve en párrafos anteriores, el terreno político ha visto acciones menos contundentes para integrar a la comunidad expatriada en el plan de nación salvadoreño en comparación con la esfera económica desarrollada en la sección 4.1. En los lineamientos de la política de gobierno en estudio, se proponen en esencia dos formas de incorporar a los emigrantes en asuntos políticos nacionales: un “análisis concienzudo” del voto en el extranjero y el establecimiento de “mecanismos de diálogo permanente” con los emigrantes 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. Fue materia de varios discursos del presidente Saca, pero la retórica no devino en el estudio minucioso, detallado, meticulado del tema, como prometió el plan presidencial. Él mismo estuvo 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

³⁴⁶ Véase PNUD, *op. 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 2007 señalan que los proyectos se concentran mayormente en tres departamentos: La Unión (30%), La Paz (20%) y Chalatenango (13%).

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 además, nos permite hacerlos parte aún más vital de la construcción de los nuevos escenarios de progreso que requiere el país³⁴⁷.

Este documento de identificación posibilita que cualquier salvadoreño mayor de 18 años de edad ejerza su voto y es prácticamente el único paso que se ha dado para hacer realidad una petición de algunos sectores de la comunidad expatriada. La demanda se hizo más insistente desde 2000. En una ocasión, el presidente afirmó: “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”,³⁴⁸.

Aunque figuraba en el ambiente la posibilidad de que los salvadoreños pudieran votar en el extranjero durante las elecciones presidenciales de 2009, hubo varios dirigentes de partidos políticos con mayor representación en la Asamblea Legislativa que lo descartaban. El presidente Saca, al decir que su gobierno “allanará el camino” para que esto se concretara, confirmaba en forma vedada que el asunto se dejaría, siendo optimistas, para los comicios de 2014 o para unos comicios posteriores y nadie se ha comprometido hasta ahora con ninguna fecha específica.

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

³⁴⁷ Elías Antonio Saca, Discurso en el lanzamiento oficial del DUI en el exterior, Long Island, Estados Unidos, 22 de septiembre de 2006, disponible en www.rree.gob.sv

³⁴⁸ Elías Antonio Saca, Discurso en la inauguración de la IV Convención de Salvadoreños en el Mundo, San Salvador, 17 de noviembre de 2006., disponible en www.rree.gob.sv

un debate en torno a esto, pues se han hecho visibles dos posturas: los que afirman que no es necesaria una reforma constitucional para el voto extraterritorial y los que la encuentran indispensable.

Las visiones gubernamental y del partido ARENA se inclinan por la primera opción³⁴⁹. Esto representa un problema sobre todo 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 lo apruebe y que la siguiente lo ratifique. En otras palabras, si se aprobara en la legislatura 2009-2012, tendría que ser ratificada por la siguiente (2012-2015). Pero el debate se estancó por las campañas electorales de 2009 y el futuro del tema sigue siendo incierto.

En todo caso, en esta sección sólo me interesa resaltar que el tema del voto extraterritorial se ha instalado desde hace unos años en la agenda política, al menos tiene presencia. El expresidente Flores no lo mencionaba en su plan de gobierno, pero Saca sí lo hizo, aunque solo ofreció desde un principio un “análisis concienzudo” al respecto. En otro apartado de este capítulo relativo a los procesos electorales, se ven con más detenimiento las distintas posturas de los partidos políticos al respecto.

El otro aspecto de la propuesta de incorporación política de los expatriados 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 director de la DGACE, se destaca la participación de algunos emigrantes 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 Unidos³⁵⁰.

Antes de la administración Saca, ninguna otra había realizado esfuerzos como éste. 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

³⁴⁹Diario El Mundo, “Saca deja a sucesor voto en el exterior”, disponible en www.elmundo.com.sv, publicado el 31 de marzo de 2007 y entrevista con la diputada de ARENA Milena Calderón, 15 de octubre de 2007.

³⁵⁰Ernesto Nosthas, *op. cit.*, p. 370.

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 económicas” (www.mca.gob.sv). 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 las tres categorías mencionadas y estar sobre la mediana en el indicador de control de la corrupción.

Al ser seleccionado, El Salvador firmó un convenio por casi US\$461 millones con la corporación que administra la MCA del gobierno estadounidense, que serán invertidos 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”³⁵¹.

Cuadro 4.2 Situación socioeconómica de la población de la zona norte

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 de promedio nacional de 34.6)
Promedio de escolaridad	3.7 años (abajo de promedio nacional de 5.6)
Acceso a servicios básicos	Peores condiciones del país
Ingreso per cápita mensual	60% del promedio nacional
PEA dedicada a agricultura	43% (arriba de porcentaje nacional de 19.2)
Promedio ingreso anual de agricultores	US\$88 (abajo de promedio nacional de US\$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

Elaboración propia a partir de datos disponibles en www.mca.gob.sv

En lo que corresponde a mi estudio, la inversión planeada tiene una gran importancia porque se estima que la zona norte ha sido bastante afectada por los flujos migratorios hacia afuera de las fronteras y por graves condiciones de pobreza (ver cuadro 4.2). Veamos un ejemplo. En los 9 municipios del oriental departamento de La Unión que

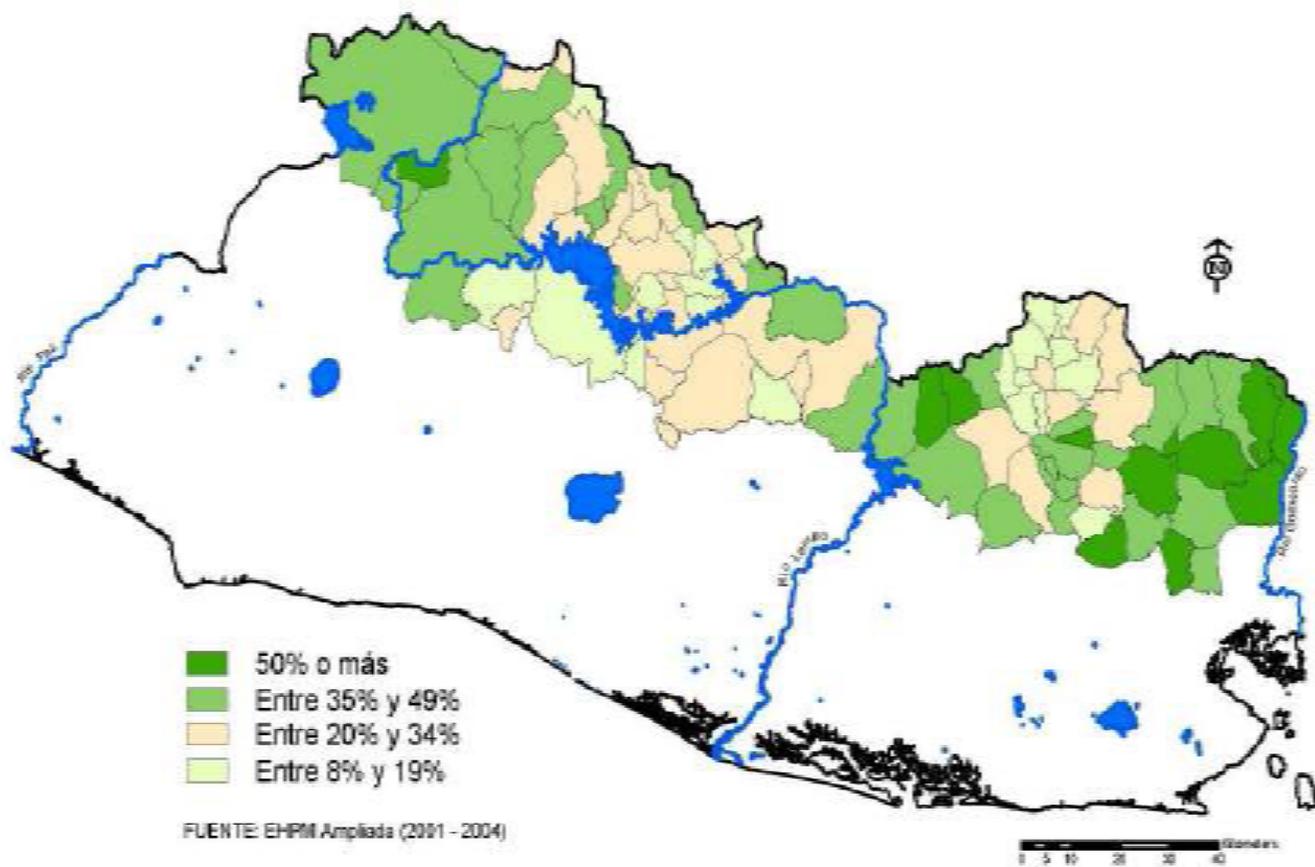
³⁵¹ Convenio del Reto del Milenio entre el gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de la *Millenium Challenge Corporation*, disponible en www.mca.gob.sv.

serán beneficiados, el porcentaje de hogares que recibe remesas oscila entre 45.16 (Lislique) y 63.03 (Concepción de Oriente, que es el mayor porcentaje a nivel nacional)³⁵².

Además, el mapa 4.1 también muestra niveles altos de movilidad poblacional en los 94 municipios que recibirán más ayuda con la Cuenta del Reto del Milenio, si tomamos como base el porcentaje de hogares que recibe remesas: nótese que predominan los dos tonos de color verde y eso supone que tal porcentaje supera el 35 por ciento en la franja norte. Esto revela un giro bastante importante en la forma de afrontar los problemas del país por la especial atención que se le está dando a una de las causas importantes de las migraciones internacionales: la generación de condiciones para que muchas personas de bajos recursos encuentren en sus zonas de origen oportunidades atractivas de desarrollo. Asimismo, es interesante cómo el gobierno central, a través del Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior, condujo una serie de presentaciones de los proyectos que serán financiados con la Cuenta del Milenio.

³⁵² PNUD, *op. cit.* Ver Compendio Estadístico A, pp. 287-290.

Mapa 4.1. Recepción de remesas por hogares en la zona norte de El Salvador.



Tomado de www.mca.gob.sv

En el discurso gubernamental, predomina la visión de difundir los beneficios proyectados, a fin de motivar el interés y sobre todo la inversión de la población emigrante. Así lo expresó el mismo Saca ante el II Foro Presidencial con los salvadoreños en el exterior 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”.

Lo que funcionarios del Viceministerio de Relaciones Exteriores llaman ‘proceso de consulta nacional’, en la que se incluyó a la comunidad expatriada, devino en exposiciones fundamentalmente informativas, tal y como se desprende de la siguiente explicación:

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 DC. 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 unánime³⁵³.

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 eventualmente serán tomadas en cuenta para el diseño final que haga la entidad encargada de ejecutar los proyectos (en este caso, la Comisión Nacional para el Desarrollo, CND).

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, lo cual generó desequilibrios pues se tradujo en cierta prosperidad solo en la zona sur del país. La cuarta parte de los

³⁵³ Entrevista con Ernesto Nosthas, director de la DGACE, 21 de agosto de 2007.

emigrantes salvadoreños ha salido de la franja norte, estima Nosthas, aunque no es la más poblada a nivel nacional.

Al presentar estos proyectos, “Lo primero que les queríamos decir a ellos [los emigrantes] era de qué se trataba: o sea que no sólo es la carretera, que es también proyectos 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”³⁵⁴. Los asistentes a la presentación fueron consultados por medio de una ‘invitación abierta’ emitida por la red consular.

Aquí se combinan dos objetivos que imperan en las iniciativas gubernamentales: se enfatizan las posibilidades de que los emigrantes 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, sin darles poder de decisión o sin construir los mecanismos para que estos sean capaces de formular propuestas aunque sea modestamente elaboradas.

Sobre la construcción de capacidades de propuesta, es necesario referirse en este punto a un foro que de haber sido creado quizá habría servido como escenario propicio para que la diáspora salvadoreña formulara sus ideas, proyectos y aspiraciones de forma más coordinada y sistematizada. Me refiero a la promesa (no cumplida) que hizo en un discurso el presidente Saca en agosto de 2005 para 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.

³⁵⁴ *Idem.*

Hemos instruido a la Viceministra Margarita Escobar, para elaborar un plan de trabajo para la ejecución de este objetivo e iniciaremos en breve el plan piloto, en las comunidades del Estado de California³⁵⁵.

Este ejercicio de retórica, aunque no pasó de ser eso, prometía ser 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-americana en Estados Unidos y Canadá) pueden presentar sus inquietudes, diagnósticos y propuestas de acción ante el IME con dos objetivos: fortalecer las capacidades de los mexicanos que viven en el exterior e impulsar los lazos con sus regiones de origen. El IME es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (www.ime.gob.mx).

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, el foro 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, en favor de nuestros hermanos cercanos que residen fuera de la fronteras patrias”³⁵⁶. Quiero insistir en que frases como ésta 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 expatriada.

El II Foro Presidencial reunió en su inauguración a más de 700 salvadoreños provenientes de veinte países³⁵⁷. Salvador Sanabria, fundador de la organización Salvadoreños en el Mundo (SEEM), sostiene que tal y como se han desarrollado los dos foros presidenciales sólo han contribuido a “desunir a la diáspora” y “en lo que les

³⁵⁵ Elías Antonio Saca, discurso durante la presentación de los "Resultados y respuestas al Foro Presidencial con Salvadoreños en el Exterior", Pasaquina, La Unión, 24 de agosto de 2005, disponible en www.rree.gob.sv.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ La Prensa Gráfica, “Más de 700 asistentes en el II foro presidencial”, disponible en www.laprensagrafica.com, 2006.

queda se dedican a vender casas”³⁵⁸. 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 vivienda³⁵⁹.

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 emigrantes.

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 precisamente después de ver el éxito de la primera convención de SEEM 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 la diputada del FMLN, Blanca Flor Bonilla, 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 de ARENA, como el presidente es el partido también. No es un foro del presidente de la república, es un foro del partido usando el espacio del Estado para fines políticos partidarios³⁶⁰.

De las posturas del gobierno salvadoreño y del entonces partido opositor FMLN puede colegirse una visión común y es la de considerar y situar a los actores

³⁵⁸ Entrevista telefónica con Salvador Sanabria, Salvadoreños en el Mundo (SEEM), 16 de octubre de 2007.

³⁵⁹ 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.

³⁶⁰ Entrevista con Blanca Flor Bonilla, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior por el FMLN, 15 de agosto de 2007.

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). Otro elemento compartido es la paralización de ambos sectores, pues no han podido concretar sus ofrecimientos y buenas intenciones en medidas legislativas que posibiliten la participación política plena de los expatriados.

Otra óptica al respecto se refleja en las palabras de Martín Martínez, tesorero del Comité de Amigos de Santa Elena (CASE-San Francisco): “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]”³⁶¹. Él 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” y no registra en su memoria ninguna otra convocatoria.

Entre las personas que sí han sido invitadas por el consulado salvadoreño en Los Ángeles está el presidente de la Cámara de Comercio El Salvador-California, Juan Durán³⁶². 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 no recuerda que los organizadores de la consulta hubieran puesto a discusión o abierto a sugerencias algún elemento de los proyectos planteados.

Tanto Martínez como Durán representan grupos organizados de distinto tipo pero con una trayectoria larga y sostenida de actividades transfronterizas que inciden en ciertos escenarios locales y nacionales. Por tanto, es importante considerar cómo el primero expresa una crítica severa contra la estrategia gubernamental en los aspectos que le son familiares y cómo el segundo constata el hecho de que quienes han asistido a las consultas del gobierno central se convierten en simples espectadores. Llama la atención también que a las presentaciones de la Cuenta del Milenio sí haya sido invitado el grupo empresarial binacional y no a los comités de oriundos, cuando, en teoría, se trata de un proceso de consulta nacional al que el gobierno quiso incorporar a la comunidad expatriada, pero aparentemente se inclinó porque asistieran esencialmente potenciales inversionistas.

³⁶¹ Entrevista telefónica desde California con Martín Martínez, tesorero de CASE-San Francisco, 22 de octubre de 2007.

³⁶² Entrevista telefónica desde California con Juan Durán, presidente de la Cámara de Comercio El Salvador-California, 24 de abril de 2008.

4.4 Síntesis sobre los esfuerzos del gobierno salvadoreño por incorporar a la diáspora: una estrategia sin pretensiones institucionalizadoras y parcialmente regresiva

En este apartado, analicé los límites, alcances y formas de incorporación de la diáspora salvadoreña en la política de su país de origen. Específicamente, consideré, por un lado, la estrategia del gobierno central para incluir a la población expatriada en el diseño de algunas políticas públicas de relevancia nacional y, por otro lado, cómo algunos grupos de emigrantes organizados están demandando la aprobación de una ley del voto extraterritorial.

Pudo notarse que la consulta en el caso de la Cuenta del Milenio o los foros presidenciales se han traducido en formas limitadas de participación para los expatriados en lo que respecta a las oportunidades abiertas por el gobierno central. 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, seguros médicos). del país.

En el caso de “Unidos por la Solidaridad”, lo alarmante es que el Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior siguió promoviendo el financiamiento de obras comunitarias en los pueblos de origen de los emigrantes aun cuando ya no se ofrecía la contribución de los fondos estatales. Las posibilidades financieras de los clubes de oriundos son limitadas y constituyeron sólo el 19 por ciento del monto total invertido mientras duró “Unidos por la Solidaridad” en la modalidad que incluía a organizaciones de emigrantes. 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 coincidió con el fortalecimiento de otros programas gubernamentales como “Red Solidaria”, en el cual el FISDL parece haber enfocado todas sus energías 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 al final de su periodo³⁶³. 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 sólo 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 territorio³⁶⁴. 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 encarar esos cambios de forma que ello se traduzca en el fortalecimiento de su joven e imperfecta democracia. En general, encontré evidencia de una integración poco significativa de la diáspora salvadoreña en el terreno de algunas políticas o programas de interés nacional, competencia del gobierno central.

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” en el diccionario de la Real Academia Española. Únicamente han sido informados de algunos proyectos gubernamentales que serán puestos en ejecución y en los que generalmente se les invita a invertir. Por

³⁶³ “Red Solidaria” es el programa social más importante del gobierno del presidente Saca dirigido a un centenar de municipios en condiciones de pobreza extrema severa y alta en El Salvador. En vigencia desde 2005, promueve la atención de educación, salud y nutrición en las familias, así como mejoras en la red de servicios básicos y de desarrollo productivo y de microcrédito. La idea gubernamental es mejorar su posición en los indicadores de desarrollo humano. En pocas palabras, intenta mitigar la pobreza extrema y el hambre, mejorar la tasa de desnutrición global en menores de cinco años, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad materna y en menores de cinco años, y promover la igualdad entre sexos y autonomía de la mujer (www.redsolidaria.gob.sv).

³⁶⁴ En el capítulo primero se desarrolló el tema. Entre otros, véase Saskia Sassen, *op. cit.*; David Held y Anthony McGrew, *op. cit.*; Will Kymlicka, *op. cit.*; Linda Bosniak, *op. cit.*; William Safran, *op. cit.*; Fred Riggs, *op. cit.*

tanto, no se observa aún una estrategia clara y definida para escuchar y considerar la voz de la población emigrante en los asuntos nacionales.

La hipótesis a) formulada en la introducción planteaba que los emigrantes son tomados en cuenta para definir la política dirigida a los salvadoreños en el exterior, pero no para definir las políticas de orden interno del gobierno central que también los afectan. Si eso fuera así, se evidenciaría que a los emigrantes se les permite una participación muy limitada en los asuntos nacionales. Y eso es correcto, pero mi predicción se cumplió sólo parcialmente. La reducida integración de la diáspora salvadoreña a la política salvadoreña no se limita a los temas puramente migratorios, sino que también se da en el terreno de algunas políticas o programas de interés nacional. Una explicación para esto podría estar en que cuando me planteé esta hipótesis, iniciaba el año 2006 y la situación ha evolucionado de forma distinta desde entonces. En todo caso, la participación de los expatriados en las dos consultas del gobierno central aquí citadas ha sido de carácter muy marginal y no es parte todavía de una estrategia gubernamental sistemática. El Estado salvadoreño ha optado por asignar formas de participación política a su población extraterritorial en el terreno informal, lo cual no ha supuesto hasta ahora cambios institucionales de ninguna índole.

En términos generales, puede observarse que el Estado salvadoreño ha entrado desde la década pasada en un proceso de redefinición de quiénes son sus miembros y ha adoptado estrategias para incluir, aunque en forma muy limitada y sin una política pública definida, a la población emigrante. La estrategia gubernamental se ha reducido a lo que Guarnizo³⁶⁵ llama “control y uso” de los emigrantes, las remesas que envían y su capital político para incidir en la sociedad receptora. Los avances que la literatura ha atribuido a los Estados-nación en el reconocimiento de sus nacionales en el exterior no han trascendido, en el caso salvadoreño, los confines puramente retóricos y simbólicos del discurso gubernamental, que en parte ha retrocedido en su intento de incorporar a los ciudadanos expatriados, como puede deducirse del fin del programa “Unidos por la Solidaridad”.

³⁶⁵ Luis Eduardo Guarnizo, *op. cit.*, 1997.

5.0 Espacios de participación para los emigrantes en los partidos políticos

Este capítulo explora las formas en las que se vinculan los dos principales partidos políticos salvadoreños (ARENA y FMLN) con la comunidad salvadoreña en Estados Unidos. Entre otros aspectos, intento profundizar en los debates o reacomodos que ha habido en su interior para incorporar a los emigrantes en las filas partidarias, los esfuerzos de los partidos por involucrar a los emigrantes en la discusión de asuntos nacionales, qué actores políticos han sido clave en este proceso y la existencia o no de límites a la participación política de los emigrantes.

A manera de introducción, se incluye una revisión de la literatura existente sobre el sistema de partidos en El Salvador, con el fin de generar un entendimiento básico (aunque no exhaustivo, pues no es el objetivo principal de esta tesis) del desarrollo de estas instituciones a lo largo de los últimos treinta años. Nuevamente, recorro en esta sección a las transformaciones históricas que marcaron al país de antes de la guerra civil y al de la posguerra. Luego, presento un análisis interpretativo de la información recogida a partir de las entrevistas hechas a líderes de las dos principales fuerzas políticas del país respecto a sus vínculos con los salvadoreños residentes en Estados Unidos, principalmente.

5.1 Del monopartidismo autoritario al bipartidismo centrífugo

En la época de las dictaduras militares, El Salvador fue gobernado consecutivamente (alternando con breves periodos de juntas cívico-militares) por sólo dos partidos: El primero fue el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) desde fines de los años cuarenta hasta que lo relevó el segundo, el Partido de Conciliación Nacional (PCN) en la década del sesenta. Éste se mantuvo en el poder hasta que fue derrocado en un golpe de Estado el último presidente militar, el general Carlos Humberto Romero en 1979. En este periodo, de 1959 a 1979, gobernaron los militares por medio del fraude electoral y la represión política contra la oposición de cualquier signo³⁶⁶.

³⁶⁶ Ricardo Córdova, "Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)", Documentos de trabajo: Serie de Análisis de la Realidad Nacional, Fundaungo, San Salvador, diciembre de 1992.

Con el general Romero fuera del poder, llegó también la radicalización de una parte del movimiento social que se alzó en armas en 1980. A pesar de la instauración de los gobiernos civiles en el país a partir de 1982, la guerra protagonizada por el FMLN y el Ejército salvadoreño pasaba por sus años más sangrientos. Dos años después, en 1984, ganó la elección presidencial Napoleón Duarte, del Partido Demócrata Cristiano (PDC), respaldado por el gobierno de Ronald Reagan.

A partir de 1980, inició una transición política, según algunos analistas, pues se rompe con el régimen autoritario de otros periodos y todo esto se lleva a cabo en condiciones muy especiales de “elecciones con guerra o guerra con elecciones”³⁶⁷. Así llegó el PDC a la presidencia.

En un análisis del sistema de partidos en la década de 1980, Ricardo Córdova habla de una “nueva elite política” emergida de las elecciones de 1982, en las que se da un desplazamiento de los grupos de poder. La nueva elite, a juicio de este autor, la conformaron el PDC y la derechista ARENA, fundada en 1981.

ARENA logró aglutinar a muchos grupos de poder del sector agrario y empresarial salvadoreño, cuyos principales enemigos eran la democracia cristiana y la intervención estadounidense, así como las agrupaciones sociales y militares de izquierda, a las cuales acusaba de ser las abanderadas nacionales del comunismo. El principal dirigente y fundador de ARENA fue el mayor Roberto D’Aubuisson y con su liderazgo el partido obtuvo varios escaños y la presidencia de la Asamblea Constituyente en las elecciones de 1982.

Los comicios presidenciales de 1989 dieron lugar a otro escenario con el triunfo de ARENA. “Lo inédito en el proceso político de la región es la alternancia, en el sentido de que un presidente civil haya sido substituido por otro también elegido por el voto mayoritario de la población -un traspaso de poder pacífico-, dándose incluso un traspaso de poder a un partido que estuvo en oposición”³⁶⁸. En esas condiciones fue la primera alternancia de gobierno pacífica en el país. El espectro partidista era amplio en este periodo: el número de partidos llegaba a la decena; sin embargo, antes de 1988 en la realidad sólo se vio la participación de fuerzas de centro-derecha y de extrema derecha, escribe Córdova.

Hasta aquí, la transición se dio en un contexto de guerra, agravada en noviembre de 1989 con la ofensiva militar lanzada por el FMLN a nivel nacional. El

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 4.

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 2.

hecho de que las fuerzas guerrilleras mostraran su poder de combate en plena ciudad capital, así como la acción desesperada de un sector del gobierno y de la Fuerza Armada que fraguó el asesinato de seis sacerdotes jesuitas en medio de esta ofensiva crearon, en cierta forma, el escenario para una salida negociada al conflicto. La paz se firmó, como ya dije antes, en enero de 1992.

Los principales negociadores en ese proceso fueron precisamente las dos fuerzas políticas que hoy concentran casi el 90 por ciento del voto en El Salvador: ARENA y el FMLN, convertido en partido político³⁶⁹. Según Turcios,

Dos grandes sujetos salieron de la guerra para ocupar los primeros lugares de la contienda política. Uno, el FMLN; el otro, ARENA. El primero salió del campo de los combates, con su tropa desmovilizada y la militancia civil; el segundo ya estaba en el gobierno, conquistado en la segunda elección presidencial celebrada durante la guerra. Los dos constituían fenómenos partidarios sorprendentes y excepcionales³⁷⁰.

En síntesis, ambos partidos son descritos por Turcios como sujetos “complejos y singulares, con pasados comprometidos con la violencia”, que se colocaron con mayor claridad en las preferencias electorales de la población salvadoreña en los comicios generales de 1994 y la tendencia se fue fortaleciendo a lo largo de esa misma década³⁷¹. Fue muy revelador en este sentido el tema de la dolarización de la economía salvadoreña con la “Ley de Integración Monetaria”, que entró en vigencia el 1 de enero de 2001. Fue una propuesta del entonces presidente Francisco Flores, electo en marzo de 1999 y, en principio, se planteaba la circulación simultánea tanto del colón (la moneda nacional) como del dólar, pero paulatinamente el segundo sustituyó totalmente al primero. La ley fue presentada en público sorpresivamente a fines de 2000 y el pleno legislativo tuvo menos de dos semanas para analizarla y discutirla. Finalmente, se aprobó por la vía rápida, dice Turcios, y marcó “la tendencia a la exclusión intransigente, basada en el desconocimiento del

³⁶⁹ Roberto Turcios, “La renovación de viejas tendencias”, en Álvaro Artiga *et. al.*, *La polarización política en El Salvador*, Fundaungo, San Salvador, 2007.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 109.

³⁷¹ Para ver las estadísticas, véase Álvaro Artiga, “El Salvador. Maremoto electoral en 2004”, en *Nueva Sociedad*, 192, 2004.

adversario”³⁷². En otras palabras, se estableció una dinámica tal que el Ejecutivo impuso reformas sin escuchar a la oposición, mientras los dos partidos mayoritarios no supieron encontrar fórmulas para la negociación de temas tan importantes como la que culminó con la dolarización de la economía.

Las relaciones entre la fracción legislativa del FMLN y la administración del presidente Flores en la primera mitad de 2003 eran descritas así por la prensa: “La Asamblea no ha sido un sitio propicio para el debate político. Las visiones radicales del Ejecutivo y la oposición chocaron”³⁷³. Por un lado, entonces, estaba el viejo vicio de un poder presidencial acostumbrado a ver en el Congreso una extensión de su propio poder, sin concederle su lugar como ente de contrapeso o contralor. Del otro lado, una oposición parlamentaria que rechazaba prácticamente todas las propuestas del Ejecutivo. En el periodo legislativo de 1999 a 2003, el 90 por ciento de las leyes aprobadas fueron iniciativa del presidente, mientras la mayor parte de propuestas en espera de ser discutidas habían sido presentadas por partidos opositores y ciudadanos³⁷⁴.

Para las elecciones presidenciales de 2004, el clima de permanente confrontación política tuvo una inesperada consecuencia: los votantes premiaron la polarización partidaria³⁷⁵. Esto se reflejó en los siguientes elementos: la asistencia a las urnas rozó el 67 por ciento y fue la más alta desde 1989; ARENA alcanzó el 57.7 por ciento de los votos (el porcentaje más alto en toda la historia de este partido) y el FMLN también obtuvo su mejor resultado en una elección presidencial (35.7 por ciento de los votos)³⁷⁶.

De este modo, se ha ido configurando un escenario en el que predomina la concentración del voto en los dos partidos políticos que ocupan la presente investigación (ver cuadro 5.1). Como señala Artiga, este fenómeno es superior en las elecciones presidenciales, pero es notable que la cifra tiende al aumento en las elecciones legislativas de 1994 a 2006.

³⁷² *Ibid*, p. 114.

³⁷³ La Prensa Gráfica, "Un gran poder simplificado", disponible en www.laprensagrafica.com, 19 de enero de 2003.

³⁷⁴ *Idem*.

³⁷⁵ Roberto Turcios, *op. cit.*, p. 115.

³⁷⁶ Álvaro Artiga, "El Salvador. Maremoto electoral en 2004", en *Nueva Sociedad*, 192, 2004.

Cuadro 5.1. Concentración del voto en los dos principales partidos salvadoreños, 1994-2006

Año de elección presidencial	Concentración (%)	Año de elección legislativa	Concentración (%)
1994	74.1	1994	66.4
1999	81.0	1997	68.4
2004	93.4	2000	71.2
		2003	65.9
		2006	78.5
Promedio	82.8	Promedio	70.1

Tomado de Álvaro Artiga, “Las elecciones 2006 en perspectiva”, en *Estudios Centroamericanos*, núm. 688-689, febrero-marzo 2006.

Polarización política y concentración de voto, en el caso de El Salvador, han ido muy bien juntas. Se han traducido en un incremento significativo de votos para los dos partidos que más la explotan y la propician. Varios autores coinciden en que el partido mayormente beneficiado ha sido ARENA, pero también ha resultado ‘funcional’ para el FMLN³⁷⁷. En 2004, ARENA triunfó sobre el partido de la exguerrilla por un poco más de medio millón de votos. El margen entre ambos no había llegado tan alto antes³⁷⁸.

Los resultados en la votación de 2004 garantizaron la reinscripción de esos dos partidos ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Sin embargo, al menos tres fuerzas políticas estuvieron a punto de desaparecer en esa elección, pues ninguna alcanzó el mínimo de sufragios establecidos en la ley para continuar inscritos (3 por ciento de los votos válidos por participación solitaria y 6 por ciento para las coaliciones)³⁷⁹. Dadas las ganancias electorales, escribe Turcios, “ARENA y el FMLN han adoptado la funcionalidad sistémica de su enfrentamiento, porque los dos han ganado, aunque hayan mantenido como norma el desacuerdo. Así han creado un sistema donde vale la negación del adversario, la intransigencia y la exclusión”³⁸⁰.

³⁷⁷ Roberto Turcios, *op. cit.*; Álvaro Artiga, *op. cit.*; y Carlos Dada, “La prolongación de la guerra por otros medios”, en Álvaro Artiga *et. al.*, *La polarización política en El Salvador*, Fundaungo, San Salvador, 2007.

³⁷⁸ Álvaro Artiga, *op. cit.*, 2004, p. 19. Los datos señalan que la diferencia más alta desde 1994 fue en las presidenciales de ese mismo año y ARENA en ese entonces obtuvo 320,000 votos más que el FMLN.

³⁷⁹ Álvaro Artiga, *op. cit.*, p. 21. Dos partidos pequeños, PDC y PCN, recurrieron a la Corte Suprema de Justicia para evitar que se les cancelara su inscripción. El máximo tribunal falló a favor de ambos en junio de 2004.

³⁸⁰ Roberto Turcios, *op. cit.*, p. 120.

Los análisis hasta aquí citados han puesto el acento en los beneficios obtenidos tanto por el principal partido de derecha como el de izquierda en un esquema que hasta ahora les ha sumado votos. Pese a estos réditos y en contradicción aparente con esos números, muchos estudios señalan a los partidos políticos, en general, como la institución peor valorada por la opinión pública salvadoreña (lo cual va en consonancia con lo que está sucediendo en muchas democracias consolidadas en el mundo y en otras que aún están en etapas embrionarias)³⁸¹. En 2007, una encuesta reveló que las instituciones en las que menos confía la población salvadoreña son, en primer lugar, los partidos políticos. Le siguen los empresarios y la Asamblea Legislativa³⁸².

Las explicaciones sobre esta problemática quizá deban buscarse en el funcionamiento de los partidos en un sistema de bipartidismo centrífugo, polarizado, en el cual predominan dos fuerzas y unas cuantas más que subsisten por sus alianzas con las primeras. Algunos análisis apuntan a la falta de “institucionalización” de los partidos políticos en este país centroamericano³⁸³.

Para que se conviertan en instituciones y superen la polarización permanente, las asociaciones políticas salvadoreñas están obligadas a definir y renovar constantemente sus idearios, a democratizar sus estructuras internas, a privilegiar la transparencia en sus finanzas y a ser concientes de su carácter esencial en el funcionamiento de la democracia³⁸⁴. Algunos destacan sobre todo el tema de la ausencia de leyes que garanticen procesos transparentes en la fiscalización de los ingresos, gastos y contribuciones privadas de los partidos³⁸⁵.

Ante un panorama tan complejo, el tema de la apertura de espacios institucionales para la participación política de los emigrantes, como se verá más adelante, termina muchas veces desplazado. Estos son sólo algunos de los aspectos más importantes que caracterizan el sistema de partidos salvadoreños y en el que se inscriben las dos fuerzas que estudio en la tesis en su relación con la población

³⁸¹ FUSADES, “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”, San Salvador, 2004, p. 24.

³⁸² Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “Los salvadoreños y las salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007”, Boletín de prensa, año XXII, núm. 2, disponible en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2007/Boletin-2-2007.pdf>, s/f.

³⁸³ FUSADES, *op. cit.* y David Escobar Galindo, “Evolución de las fuerzas políticas nacionales: de la polarización a la interacción”, en Álvaro Artiga *et. al.*, *La polarización política en El Salvador*, Fundaungo, San Salvador, 2007.

³⁸⁴ David Escobar Galindo, *op. cit.*, p. 42.

³⁸⁵ FUSADES, *op.cit.*, p. 26.

expatriada. Mi investigación se enfocó en estos dos partidos que se han ido erigiendo como los más fuertes en el espectro político salvadoreño.

5.2 Formas de vinculación de los partidos políticos con la diáspora salvadoreña

Hemos examinado hasta aquí el sistema de partidos en El Salvador antes, durante y después de la guerra civil. Dos fuerzas políticas, cuyas estructuras se labraron desde el principio en un ambiente bélico y fueron producto de esa violencia, lograron el protagonismo del bipartidismo. Su predominio ha configurado un esquema con dos polos, como se vio arriba, que concentran buena parte de las preferencias electorales de la población.

Su éxito, en términos de votos acumulados, ha consolidado a ARENA y FMLN como las dos principales fuerzas políticas del país con liderazgos forjados al calor del enfrentamiento de la Guerra Fría. Los resabios de esa confrontación marcan la esencia de su funcionamiento interno, de sus relaciones mutuas y de las propuestas que presentan y ejecutan en la nación. Y no solo eso. También estampan su marca en las relaciones que los partidos políticos establecen con los salvadoreños en el exterior. Tanto el FMLN como ARENA tienen estructuras que los vinculan con sus militantes y simpatizantes que residen en otros países.

Esta parte de mi investigación se enfoca en esos vínculos. En general, he observado que los partidos políticos utilizan dos vías en este sentido: por un lado están los canales exclusivamente partidarios que extienden para conservar o ampliar su base de militantes en el extranjero, y por otro lado está la de sus oficios como servidores públicos en la Asamblea Legislativa. Es difícil separar los dos canales, pues estamos hablando de las acciones de políticos que son, en este caso, diputados y dirigentes de partidos al mismo tiempo, por lo cual sus funciones suelen combinarse como se evidencia en las páginas siguientes.

A lo largo de este análisis se abordan ambas vías indistintamente en los aspectos siguientes: cómo se han desarrollado esos lazos en el tiempo, en cuáles asuntos interviene la comunidad en el exterior dentro de los partidos y qué ha significado todo ello para la población emigrante organizada, en particular.

5.2.1 FMLN

El FMLN exhibe hoy por hoy la historia más larga en cuanto a las relaciones que una fuerza nacional salvadoreña ha sostenido con la comunidad expatriada. Las inició desde los primeros años de la guerra civil con algunos de sus miembros y simpatizantes que emigraron hacia Estados Unidos por motivaciones eminentemente políticas³⁸⁶. En el capítulo 3, se refiere el hecho de cómo la entonces guerrilla, aprovechando el desinterés gubernamental, creó muchas de las organizaciones defensoras de los refugiados salvadoreños (y, hasta cierto punto, centroamericanos) en Estados Unidos. Entre ellas, se cuentan CARECEN y El Rescate, ambas asociadas a alguno de los cinco grupos que conformaban el FMLN³⁸⁷.

Landolt y sus colegas le atribuyen a esas organizaciones una doble agenda desarrollada en los tiempos de conflicto: por un lado, la defensa de los refugiados y, por otro lado, la promoción del movimiento de solidaridad con El Salvador que pasaba por la condena tanto de la intervención estadounidense en la guerra como de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército salvadoreño³⁸⁸. Las autoras argumentan que éste era un escenario que reducía los espacios para el surgimiento de expresiones ‘no partidarias’ en lo que podía considerarse la actividad cívica transnacional.

Aunque Landolt y sus colaboradoras no profundizan en los hechos que llevaron a esa atmósfera, mi análisis es que estaban llegando en ese momento a la costa oeste estadounidense, principalmente a Los Ángeles, muchos de los

³⁸⁶ Entrevistas telefónicas con Werner Marroquín (desde Los Ángeles) y Efraín Tejada (desde Nueva York), ambos diputados suplentes del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por el FMLN. 5 de octubre de 2007.

³⁸⁷ En la posguerra y con el cambio de agenda del FMLN como partido político, los lazos se debilitaron y las organizaciones ahora gozan de altos niveles de autonomía.

³⁸⁸ Patricia Landolt et al., “From hermano lejano to hermano mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999, pp. 304-305. Sobre el activismo pro-inmigrante de los salvadoreños, ver también PNUD, *Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador, Cuadernos sobre desarrollo humano*, disponible en www.pnud.org.sv, 2007. El documento del PNUD dibuja el siguiente panorama: “En la actualidad, los salvadoreños y sus organizaciones se mantienen activos en el liderazgo de coaliciones junto a organizaciones centroamericanas, latinoamericanas y del Caribe. Comunidades Unidas Salvadoreñas (CUS) en Washington D.C. y Comunidades Unidas para el Desarrollo de El Salvador (COMUNIDADES) en Los Angeles son dos ejemplos de coaliciones de organizaciones de oriundos. El Salvadoran American National Network (SANN) aglutina a diversas ONG de servicios a la comunidad. Asimismo, las diversas asociaciones salvadoreñas trabajan en conjunto con otras organizaciones en su localidad para promover cambios en beneficio mutuo de las poblaciones locales. Los temas principales de estos esfuerzos son variados e incluyen el cabildeo a favor de una reforma migratoria, desarrollo económico, derechos civiles y derechos humanos” (p. 59).

salvadoreños que, huyendo de la guerra, solicitaban asilo a la administración Reagan. Ahí también surgieron las primeras organizaciones salvadoreñas pro refugiados. Los primeros activistas que hicieron posible el movimiento en favor de que se concediera el estatus de asilados políticos a los salvadoreños podrían haber sido precisamente las personas que ya tenían alguna experiencia organizativa (política, social o religiosa) en El Salvador, como sugieren algunas de mis entrevistas.

Por ejemplo, el diputado suplente del PARLACEN por el FMLN, Werner Marroquín, reside en Los Ángeles desde 1982³⁸⁹. Salió de El Salvador porque algunos de sus hermanos se involucraron en la lucha guerrillera y el resto de su familia se sentía perseguida. A principios de los ochenta, uno de sus hermanos murió en combate en el Cerro de Guazapa, una de las zonas de guerra más cercanas a San Salvador. En ese momento, siendo un adolescente, se fue a México, donde se incorporó a los comités del FMLN-FDR³⁹⁰.

Por un año, fue parte de la representación del FMLN en Monterrey. De ahí, viajó a Estados Unidos:

Cuando llego con otro hermano, indocumentados, en el 82, me incorporo al trabajo de solidaridad en Los Ángeles. Comenzamos en los comités que en aquella época existían, que eran varios y representaban a cada una de las organizaciones del FMLN. Soy activo ahí y para el 83 fui parte de la comisión regional de los comités de solidaridad, para el 85 ya soy parte de la dirigencia nacional de los comités y en el 86 tuve la responsabilidad de ser representante del FMLN, parte de la comisión internacional de solidaridad, dependencia de la Comisión Político-Diplomática, a su vez dependencia de la Comandancia General. La labor en Los Ángeles era básicamente de organización, de educación y recolección de fondos... Hacíamos un trabajo *multilevel* desde los comités de base hasta tratar con el Congreso, senadores, *American Watch*, Amnistía Internacional. Hacíamos trabajo también con los *think tanks*, con intelectuales,

³⁸⁹ Recordemos que la mayoría de funcionarios entrevistados ocuparon sus cargos en períodos que ocurren entre 2004 y 2009, al que se circunscribe esta investigación.

³⁹⁰ El Frente Democrático Revolucionario (FDR) fue el brazo político más visible del FMLN durante el conflicto armado, pero sus miembros vivieron gran parte de este en la clandestinidad o en el exilio.

artistas, académicos. Un trabajo de gobierno. Hacíamos de todo, desde levantar las pancartas³⁹¹.

Entonces, vemos en este historial algunos elementos que he observado en la ‘partidización’ de la lucha en pro de los refugiados salvadoreños. Marroquín, antes de convertirse en uno más de los inmigrantes indocumentados que huían de la persecución política, había acumulado cierto capital social que le permitió insertarse en actividades políticas en el país de destino. Era un sujeto politizado a temprana edad y continuó siéndolo a su llegada a Estados Unidos en una arena distinta que conjugaba intereses tanto de su patria como de la nación de inmigración.

La misma situación observé en el caso de Efraín Tejada, también diputado suplente del PARLACEN por el FMLN, residente en Nueva York. Iniciaba la década del ochenta, había participado en el movimiento estudiantil a fines de de la década de 1970 y en 1983 ya militaba en el FMLN. Se salvó de que lo capturaran los escuadrones de la muerte en ese año y decidió salir de El Salvador. A su paso por México, también intervino en la labor político-diplomática del FMLN. De ahí, por razones personales, se fue a San Francisco para reunirse con parte de su familia que ya vivía en esa ciudad. Tejada describe así su llegada a tierras estadounidenses:

Crucé la frontera ilegalmente. Me incorporé a la “Casa El Salvador Farabundo Martí”, de las FPL³⁹²; me empecé a involucrar y a hacer trabajo con inmigrantes, fui parte del movimiento santuario, luchamos por el reconocimiento de los refugiados, denunciábamos violaciones a los derechos humanos y pedíamos el alto a la guerra.

Hacíamos el trabajo con el partido y con organizaciones sociales. Se nos estaban negando el 99 por ciento de solicitudes de asilo político, no éramos reconocidos como refugiados por la administración Reagan. Ya estaba el movimiento santuario avanzado en el 84 cuando yo llegué. Trabajé con CRECEN [Comité de Refugiados Centroamericanos] y luego empezamos a crear CARECEN [en aquel entonces, Central

³⁹¹ Entrevista con Werner Marroquín, 5 de octubre de 2007.

³⁹² Uno de los cinco grupos que formaban las guerrillas del FMLN.

American Refugee Center]³⁹³. En Los Ángeles, [recién surgía] El Rescate, que eran creadas por militantes del FMLN de las cinco organizaciones. Fue así como empecé a trabajar con las comunidades migrantes salvadoreñas³⁹⁴.

El movimiento pro refugiados salvadoreños y centroamericanos se benefició mucho de organizaciones como CRECEN, CARECEN, El Rescate y otras que, según algunos estudios, fueron fundadas por activistas bastante organizados y con niveles educativos altos, que habían huído de la violencia política en El Salvador³⁹⁵. Esas formaciones comunitarias proporcionaron servicios básicos de asistencia jurídica, alimentación, vestuario, salud y vivienda a muchos refugiados que llegaron al sur de California en los ochenta.

Fue siempre estrategia de la guerrilla incidir en el movimiento social de dentro y de fuera del país. Fue parte de su fuerza política para sostener la guerra y el apoyo de sus bases. En Estados Unidos, como se ha visto, había activistas actuando a favor de la población salvadoreña inmigrante al mismo tiempo que fungían como militantes de las fuerzas guerrilleras en labores de difusión de su lucha por derrocar al gobierno de El Salvador. En la actualidad, muchos de sus dirigentes siguen conjugando su militancia partidaria con activismo de distintos tipos (ver cuadro 5.2).

Este es el caso de Marroquín y Tejada. Para ellos dos, combinar lo organizativo-comunitario con lo organizativo-partidista ha sido un asunto de toda la vida. Marroquín actualmente es representante del sector sindicalizado de las universidades de California en la *American Federation of State, County and Municipal Employees* (AFSCME). Tejada, por su lado, ha participado en la organización de la comunidad inmigrante desde que llegó a San Francisco y actualmente lo hace en la costa este, Washington DC y Nueva York.

³⁹³ A CRECEN, que desapareció hace varios años, se le atribuye la creación de lo que hasta ahora sigue siendo CARECEN. Después de la guerra su nombre cambió a Central American Resource Center y promueve actualmente varios programas de asesoría para migrantes en oficinas ubicadas tanto en Estados Unidos como en El Salvador. Ver Beth Baker-Cristales, *Salvadoran migration to Southern California*, University Press of Florida, Gainesville, 2004.

³⁹⁴ Entrevista telefónica con Efraín Tejada, 5 de octubre de 2007.

³⁹⁵ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 66.

Cuadro 5.2 Representantes del FMLN residentes en el exterior con cargos públicos

Cargo público	Nombre	Cargo en el FMLN	Otras actividades
Diputado del PARLACEN	Leonel Búcaro	Representante político diplomático en Europa	N/D
Diputados suplentes del PARLACEN	Werner Marroquín	Representante político-diplomático en la costa oeste de EUA	Presidente de la Asociación Salvadoreña Americana (SANA) y líder sindical
	Efraín Tejada	Representante político-diplomático en la costa este de EUA	Activista comunitario y sindical en Washington DC
Diputado suplente del departamento de La Libertad (Asamblea Legislativa)	Juan Ramón Cardona	N/D	Involucrado en asuntos de la comunidad salvadoreña en San Francisco, California.

Elaboración propia a partir de entrevistas.

Tras la firma de los acuerdos de paz, las estructuras que había creado la entonces guerrilla atravesaron un periodo de ajuste que para algunos se convirtió en una ‘crisis de identidad’ de las organizaciones pro-inmigrantes³⁹⁶ y para otros en la ‘fragmentación’ de los vínculos que unían a la diáspora salvadoreña con su país de origen³⁹⁷. En todo caso, hay consenso en que el fin de la guerra cambió las prioridades del FMLN convertido en partido político y significó en cierto modo mayor autonomía

³⁹⁶ *Idem.*

³⁹⁷ Patricia Landolt, *et. al., op. cit.*, p. 305.

para el movimiento pro inmigrante. Este último empezó a enfocarse en facilitar el establecimiento permanente de todos los que habían llegado como refugiados y de los que continuaban llegando en la década de 190 empujados por motivos menos políticos y más de naturaleza socioeconómica.

En el FMLN, se dio un proceso de introspección que Landolt *et al.* atribuyen a los nuevos retos que se le presentaron en la contienda política nacional y a la reducción de los recursos con los que antes contaba³⁹⁸. Las autoras se refieren a divisiones internas que afectaron al partido de izquierda tras su incursión en la política partidaria en tiempos de paz³⁹⁹.

En medio de esa crisis interna, el FMLN prácticamente desactivó la red internacional que le había asegurado en los años de conflicto una presencia en algunos foros internacionales. Se redujeron sus representaciones en distintos países del mundo, mientras sus comités, antes clandestinos, entraron en el proceso de difundir sus actividades más abiertamente.

Este es el periodo en el que el FMLN desatendió las relaciones que había construido con la comunidad salvadoreña en el exterior. “La formalización de las estructuras partidarias y los procedimientos pertinentes tendieron a marginar a los migrantes”, consigna Baker-Cristales⁴⁰⁰. Por su parte, mis informantes sostienen que más que desatender o marginar a la población emigrante, el FMLN se vio obligado a un reacomodo general producto de su transformación política. “Con los acuerdos, hay un replanteamiento de nosotros los que vivimos afuera y también del FMLN. Ya no se requiere intensidad para parar la guerra”, dice Werner Marroquín. A su juicio, los grupos de la entonces guerrilla, clandestinos en Estados Unidos, veían la lucha pro-refugiados como un proceso temporal, pues muchos decían: “en unos años pasa la guerra y me voy [a El Salvador]”.

Pasaron los años y la temporalidad se convirtió en asentamiento permanente para la mayoría de salvadoreños inmigrados. Las prioridades de éstos cambiaron con el establecimiento de compromisos familiares, laborales, empresariales y de otro tipo en Estados Unidos. El diputado Marroquín refiere también cómo se transformó el contexto internacional con la caída del muro de Berlín, la *Perestroika*, la salida del

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 310.

³⁹⁹ En la actualidad, el liderazgo del FMLN está en manos del Partido Comunista (cuyo brazo armado eran las FAL), principalmente, y de las FPL. Los otros tres grupos abandonaron sus filas paulatinamente pocos años después de la firma de la paz.

⁴⁰⁰ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 131.

poder del Frente Sandinista en Nicaragua y “otros fenómenos que ponen a nuestra lucha en una situación muy particular”. Y esto significó dar ‘dos o tres pasos para atrás’, dice Marroquín, respecto a los activistas del FMLN “de afuera”.

Ese retroceso, según Tejada, también se vio en muchas de las organizaciones populares que estuvieron ligadas a la guerrilla, pues su accionar se redujo. Muchos dirigentes de esas agrupaciones civiles con cargos también en la hasta entonces guerrilla asumieron puestos como funcionarios públicos y eso “crea un retroceso en cierto modo”. Sin embargo, añade Tejada, “el partido cuando ve una necesidad de que se creen las estructuras partidarias, nos empezamos nosotros a reagrupar y se crean los comités del FMLN en el exterior en 1994”. En el ínterin, la lucha pro-inmigración continuó y “muchos compañeros combinan ambos trabajos”.

Durante más de una década, las estructuras de la guerrilla en el exterior hicieron una labor bastante enfocada en cuatro aspectos: la recolección de fondos para el financiamiento del partido, la representación política de los grupos guerrilleros ante las autoridades de los gobiernos estadounidense y europeos, la difusión ante la opinión pública internacional de las raíces estructurales del conflicto armado y la participación en la organización y fortalecimiento de la lucha a favor de los inmigrantes⁴⁰¹. Pasaron varios años para que dentro del FMLN empezaran a ser escuchadas las voces que desde fuera de las fronteras pedían participación en los asuntos internos del partido.

Tras ello, se configuró el escenario para una nueva etapa. Los miembros del FMLN residentes en el exterior empiezan a reclamar al partido una representación dentro del Consejo Nacional. Tejada lo expresa así: “No pedimos (en ese momento) cuota de poder sino que tengamos representación política dentro de las decisiones del partido. Surge la idea realmente antes de que empezara la campaña de Shafick (el candidato de la exguerrilla para las elecciones de 2004) de que volviéramos a incidir en la política desde acá hacia allá”.

En esa coyuntura, durante una visita de Shafick Handal a Estados Unidos, se le planteó que en su programa de gobierno incluyera un ‘componente de los inmigrantes en todo el mundo’ en una plataforma que contemplaba el derecho al voto en el exterior y la representación política de los emigrantes en la Asamblea Legislativa y el PARLACEN, explica Tejada. Así, la diáspora efemelenista pasó de exigir espacios en

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 130.

las estructuras internas a pugnar por escaños legislativos en el congreso local y en el regional.

En ese contexto, algunos representantes internacionales del FMLN regresan a El Salvador, entre ellos, William Hernández, para integrar el Consejo Nacional del partido, y Leonel Búcaro, en el PARLACEN actualmente como diputado propietario (Marroquín y Tejada son suplentes, como se señala arriba). Si bien este es un nivel de participación más directa, aún no se ha visto que la diáspora intervenga en el ámbito legislativo local, sólo cuenta con la representación de un diputado suplente por el departamento de La Libertad. Se consumó de esa forma una serie de demandas de la membresía extraterritorial del FMLN:

Nosotros reclamamos al FMLN, porque le digo que yo antes de que existiera el FMLN, ya era FMLN, entonces para mí el proceso salvadoreño no ha sido allá en El Salvador, sino allá y acá... (estuvo viajando de un país a otro en todo su exilio), con papeles y sin papeles, yo viajaba. El FMLN pertenece también a este pueblo caminando en el exterior, no sólo le pertenece a los que viven allá. A partir de eso hemos tenido una militancia permanente desde que salimos. Y hemos llevado planteamientos de mayor integración de los salvadoreños en el exterior dentro de la vida del FMLN⁴⁰².

Para Blanca Flor Bonilla, coordinadora de la Secretaría de Relaciones Exteriores del FMLN (antes Comisión Político-Diplomática de la guerrilla), la inclusión de salvadoreños residentes en el exterior dentro de estructuras orgánicas del partido y de instancias legislativas tiene el objetivo de que éstos se conviertan en un “canal” para conocer las necesidades de la población emigrante⁴⁰³. Al mismo tiempo, dado que no existe una ley que establezca representaciones de ésta en el congreso nacional, el FMLN pensó en hacer de ese grupo de diputados sus interlocutores extraterritoriales. Los funcionarios del PARLACEN, para el caso, sólo tienen iniciativa de ley a nivel regional. Aún así, se ha ideado un mecanismo para que también puedan incidir en el trabajo legislativo nacional: los diputados del FMLN le dan iniciativa de ley a las propuestas que vienen de los salvadoreños en el exterior.

⁴⁰² Entrevista telefónica con Werner Marroquín.

⁴⁰³ Entrevista con Blanca Flor Bonilla, 15 de agosto de 2007.

Por ejemplo, Werner Marroquín lleva más de un año reuniéndose con un grupo de empresarios residentes en el sur de California, interesados en la exportación a El Salvador de productos usados. La ley respectiva no contempla este tipo de actividad comercial muy propia de la población emigrante salvadoreña. Marroquín lo explica así:

La ley sólo protege a aquellos que llevan sus importaciones vía aérea y deja afuera a los que lo llevan por tierra y por mar. Esta franja de empresarios, trabajadores, queda fuera del amparo de la ley. Llegan con sus importaciones al país y quedan a discreción del aduanero, son víctimas de abuso y corrupción... Estamos sirviendo para crear ese puente, porque (los empresarios) le dan un servicio directo a la comunidad salvadoreña aquí para que lleguen artículos a las familias allá, hablamos de una red de decenas de miles. Eso es en lo específico y como no hay un modelo, un libro qué seguir, qué hacer y qué no hacer, vamos viendo en la marcha cómo vamos a tener un papel importante en esa representatividad. De hecho, lo que vemos es una relación permanente institucional entre El Salvador a través de esta representación. Y podemos utilizar esta vía para hacer cosas concretas⁴⁰⁴.

Por su lado y también como diputado suplente, Tejada subraya su papel en el PARLACEN en la promoción de un acuerdo regional que permita negociar una reforma migratoria para los inmigrantes centroamericanos desde una postura unificada. Además, está interesado en los que llama “problemas binacionales” tales como el de las pandillas, el aprovechamiento del CAFTA-DR por los empresarios residentes en Estados Unidos y la protección de los derechos migratorios de los centroamericanos en tránsito por México.

Se va dibujando de esta forma una ampliación, aunque sea mínima, del concepto de la nación salvadoreña y de quiénes la integran a partir de la definición de la militancia partidaria, en el caso específico del FMLN. Una parte de la Asamblea Legislativa, en esta perspectiva, pareciera no estar respondiendo sólo a quienes

⁴⁰⁴ Entrevista telefónica con Werner Marroquín.

habitan el territorio nacional sino también a los que aún residiendo en el extranjero tienen intereses del tipo que sea en su país de procedencia.

En el FMLN se ha estado gestando, aunque en formas muy incipientes, la intervención de sectores de la diáspora no sólo en la representación legislativa del partido, sino también en la estructura interna del mismo. Está establecido en los estatutos partidarios que sus miembros pueden votar en las convenciones nacionales desde el exterior y cada comité tiene derecho a un convencionista. Como digo, esto se da a un nivel todavía muy simbólico, pues está documentado que en 1998 a la diáspora salvadoreña se le asignaron únicamente 5 de los 1034 votos de la Convención Nacional efemelenista⁴⁰⁵.

En cuanto a los lazos que durante la guerra vincularon al FMLN con algunas organizaciones pro-inmigración en Estados Unidos, pareciera que su desaparición permitió la continuación de su activismo reformado, más enfocada en la defensa de los derechos de los inmigrantes⁴⁰⁶. Sin embargo, hay una sombra que persiste y que se hace evidente en algunas coyunturas como la que se generó en la más reciente convención de la organización Salvadoreños en el Mundo. Se celebró en Los Ángeles en noviembre de 2007. Días antes de que el foro empezara se conoció la noticia de la renuncia de su presidenta, Merlín Peña: “Siempre he tratado de representar a la organización con la neutralidad, pero últimamente evidencí una situación adversa a la neutralidad y al ver que no se estaba dando, entonces decidí poner un alto a mi gestión y renunciar”, declaró a la prensa⁴⁰⁷.

La información periodística consignaba la existencia de “parcialidad” y de tendencias de izquierda dentro de Salvadoreños en el Mundo, sobre todo porque en el programa de la convención había un panel exclusivo, denominado “Encuentro de la diáspora salvadoreña con Mauricio Funes, candidato presidencial del FMLN”.

La escisión tuvo consecuencias serias para la convención, pues hubo muy poca asistencia de público y se puso en duda la capacidad de convocatoria de los organizadores. Asistí al evento y fue notoria la escasa asistencia de público,

⁴⁰⁵ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁰⁶ Patricia Landolt, *op. cit.*, 2003. La autora explica cómo el fin de la guerra hizo que la vieja estructura internacional del FMLN se desmoronara y algunas organizaciones tradicionalmente ligadas a él intentaran reorientar sus actividades, como es el caso de CARECEN y El Rescate. Al mismo tiempo, surgieron agrupaciones nuevas como las asociaciones autodenominadas salvadoreño-americanas y los comités de pueblo enfocados en las comunidades de origen.

⁴⁰⁷ La Prensa Gráfica, "Cisma entre diáspora por sesgo partidario", disponible en www.laprensagrafica.com.sv, 10 de octubre de 2007.

especialmente porque se estaba llevando a cabo en la ciudad con más salvadoreños después de San Salvador: Los Ángeles. Los paneles con más público fueron dos: la inauguración (en la que fue notoria la participación de los militantes del FMLN por la presencia de su candidato presidencial para las elecciones de 2009) y el foro en el que ese mismo personaje fue el único ponente. El resto de sesiones no tuvo tanto éxito.

Sobre las causas de esa situación, Salvador Sanabria, dirigente y fundador de Salvadoreños en el Mundo, opina que deben buscarse en la profunda desintegración experimentada por la mayoría de esfuerzos organizativos de los emigrantes en la posguerra. “Hubo una explosión de organizaciones de la sociedad civil después del conflicto dentro y fuera de El Salvador; la posguerra dio lugar a varias expresiones nuevas, pero también a muchos localismos, competencia de intereses y eso genera atomización”⁴⁰⁸.

Desde esta perspectiva, a los “egos” en la dirigencia de la comunidad en el exterior que señala Sanabria, habría que añadir el elemento político partidista en su acepción más desacreditada. Un evento que se presumía inclusivo y pluralista se percibió intencionalmente sesgado hacia la izquierda y eso posiblemente inhibió la participación de algunos sectores de la diáspora.

Los organizadores de la convención insistieron en que habían sido invitados representantes de todos los partidos políticos salvadoreños, pero no todos asistieron, entre ellos los de ARENA. Sanabria, en el discurso de inauguración del evento, afirmó que no pueden ser neutrales, pero tampoco son partidistas. “Queremos participar en las decisiones políticas, porque la transición en El Salvador no está terminada, no existe una circunscripción electoral para nosotros. La batalla por la consolidación democrática no está agotada y por eso no podemos ser neutrales”, enfatizó.

Como señalé arriba, hay una sombra que persigue a estas iniciativas de los emigrantes a quienes se ha identificado repetidamente con la izquierda, específicamente con el FMLN. Pero Sanabria, quien también dirige actualmente El Rescate, cree que ese es sólo un ‘estigma’ con el que se encasilla a muchos a partir de su militancia en algún movimiento social o político del pasado.

⁴⁰⁸ Entrevista con Salvador Sanabria en Los Ángeles, 4 de noviembre de 2007.

5.2.2 ARENA

Tal y como ocurrió en el FMLN, fueron los salvadoreños en el exterior quienes demandaron espacios en las filas de ARENA. Su relación no ha experimentado un proceso tan largo como el de los exguerrilleros, pero cedió a la solicitud de sus simpatizantes residentes en el extranjero en 2000. Ese año el partido reformó sus estatutos y de siete sectores que lo conformaban pasó a ocho: el octavo sector es ahora el de “los hermanos en el exterior”.

A finales de la década del noventa, un estudio señalaba que el FMLN era el único partido salvadoreño con una presencia significativa en el área de Los Ángeles. Ya en la campaña para los comicios generales de 1999, algunos candidatos de ARENA buscaron el apoyo de los salvadoreños residentes en esa parte del sur de California⁴⁰⁹. La inclusión ha sido más tardía incluso que la fomentada por el mismo gobierno salvadoreño que desde la administración Calderón Sol (1994-1999) empezó a acercarse a la población emigrante, como se vio en el capítulo 3. Hasta 2006, los datos señalaban que los afiliados en el extranjero llegaban a 11 mil, según Amalia Espinal, delegada del Consejo Ejecutivo de ARENA para los hermanos en el exterior⁴¹⁰.

Espinal no pertenece a la diáspora, reside en San Salvador y viaja al menos dos veces al mes a diferentes ciudades de Estados Unidos, aunque el partido también tiene directivas en otros países como Belice.

Los mismos líderes comunales en el exterior son los que han establecido los puentes de conexión hacia el partido. Amigos, simpatizantes, gente que en algún momento migró hacia el exterior pero ya habían sido militantes del partido y habían estado activos en la política partidaria... Necesitaban organizarse y no había dónde encajarlos porque ellos residían allá y nosotros acá, por eso se creó el octavo sector⁴¹¹.

⁴⁰⁹ Nora Hamilton y Norma Stoltz Chinchilla, *Seeking community in a global city: Guatemalans and Salvadorans in Los Angeles*, Temple University Press, Filadelfia, 2001.

⁴¹⁰ Entrevista con Amalia Espinal, delegada del COENA para hermanos en el exterior, 21 de agosto de 2007.

⁴¹¹ *Idem*.

En cuanto a su participación concreta en la estructura partidaria, los militantes extraterritoriales de ARENA tienen una representación en la Asamblea Nacional del partido, la cual está conformada por delegados de las directivas de cada uno de los ocho sectores y de las directivas departamentales. Además, colaboran en las campañas electorales, en las visitas de precandidatos areneros a otros países y, en general, se destaca su contribución en los comicios y sus etapas finales en aspectos logísticos y en las juntas receptoras de votos.

Hasta ahora, ARENA no ha hecho el ejercicio de asignar un escaño legislativo nacional o regional, aunque fuera como suplente, a uno de sus militantes residentes en el exterior. “Para nosotros todo el aparataje de la Asamblea Legislativa trabaja en función de los salvadoreños en el extranjero... siento que nosotros no podemos decir que sólo una persona va a estar en función de un interés cuando es todos, los 32 diputados (de ARENA en ese entonces) están interesados en una política que los atienda”, subraya Espinal.

Entre los actuales diputados de ARENA hay una opinión muy similar al respecto. No ven la necesidad de que sea un representante de los emigrantes el que asuma directamente la defensa de sus derechos en las instituciones nacionales como la Asamblea Legislativa. Milena Calderón preside la Comisión de Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior. Su criterio es que, como partido, ARENA ha tenido un acercamiento mayor a la población emigrante con la creación del octavo sector⁴¹². Ha sido también esencial el trabajo promovido en el mismo sentido por el viceministerio que estableció desde 2004 el presidente Saca. “(El viceministerio) era un anhelo del partido”, sostiene la parlamentaria arenera.

Sin embargo, objeta la modalidad de crear una representación legislativa integrada por salvadoreños residentes en el extranjero. Su argumento es que no tiene ningún beneficio que un funcionario viva fuera de El Salvador. Para el caso, menciona a los diputados suplentes del PARLACEN por el FMLN y descarta que tengan un papel importante en la vida nacional, pues su actividad se reduce a organizar actividades contra el gobierno salvadoreño en Estados Unidos. Así, dice haberlos visto en las protestas que se llevaron a cabo en contra del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) en varias ciudades estadounidenses.

⁴¹² Entrevista telefónica con la diputada Milena Calderón, 15 de octubre de 2007.

En la entrevista que le hice a Efraín Tejada, él habló de su participación como coordinador de la campaña contra el CAFTA realizada por salvadoreños en Estados Unidos. El convenio fue firmado en 2004 y entró en vigencia en febrero de 2006. La posición contraria a este tipo de tratados con Estados Unidos fue bastante unánime dentro del FMLN y, según Tejada, fue la primera ocasión en la que el partido de los exguerrilleros como tal, sin la bandera de ninguna otra organización, lanzó una protesta en tierras estadounidenses. La campaña fue, pues, un ‘salto de calidad’ en el trabajo partidario, en su opinión.

Para la diputada arenera, sin embargo, el activismo político de este estilo no es válido y lo considera característico de las posiciones más contestatarias del opositor FMLN. Se refleja en estas visiones encontradas un enfoque también distinto sobre el papel que los políticos, integrantes de partidos nacionales, deben tener fuera de las fronteras.

La perspectiva de ARENA se revela también en lo expuesto por el diputado Alberto Romero, de la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa. Cuando opinó sobre los derechos políticos de los emigrantes recurrió a una anécdota personal e insistió en que esa era su punto de vista y no el del partido. Romero es oriundo del municipio de Cojutepeque, en la zona central del país. En las elecciones de 2006, participó activamente para que su partido recobrarla esa alcaldía, que en 2003 había pasado a las manos del FMLN. “Siento que nos funcionó despertar el cojutepecanismo y decirle a la gente: la alcaldesa que está aquí (del FMLN) pudo haber estado aquí, pero ya no vive en Cojute (sino en San Salvador), a ella no le interesan los problemas de nosotros”⁴¹³.

ARENA logró recuperar esa alcaldía en 2006 y el diputado Romero explica el triunfo así: “Si yo creo que eso me funcionó (recurrir al provincialismo de los cojutepecanos) y la gente lo vio bien, ¿la gente que está afuera (de las fronteras salvadoreñas) cómo puede compartir los mismos ideales que nosotros tenemos en Cojute, si no está pensando ni viviendo lo que nosotros estamos viviendo en este momento?”.

Existe esa visión dentro del partido gobernante por más que se declaren como individuales y eso puede explicar, en parte, por qué aún no se discute ni como idea remota crear una participación legislativa de los salvadoreños en el exterior o por qué

⁴¹³ Entrevista con el diputado de ARENA, Alberto Romero, 23 de agosto de 2007.

en sus filas la discusión del voto extraterritorial no supera la etapa de si se requiere reforma constitucional o no al respecto, aun cuando los especialistas en derecho afirman que solo se necesita una reforma a la ley electoral.

Basada en algunas de mis entrevistas, puedo decir que ARENA ha excluido hasta hoy la militancia activa extraterritorial, mientras el FMLN, forzado por miembros que han militado por largos años en sus filas, ha tenido que otorgarles espacios un poco más significativos a quienes han ejercido su militancia desde fuera de las fronteras nacionales.

5.2.3 Asamblea Legislativa

En esta sección, me interesa dar algún detalle de cómo los partidos políticos en cuestión utilizan su predominio en la Asamblea Legislativa para conducir las relaciones con la diáspora salvadoreña. Arriba, profundicé en la forma en que lo han hecho enarbolando la bandera partidaria propiamente dicha. Ahora veremos cómo lo hacen desde su cargo de representación.

La diputada Milena Calderón, de ARENA, recuerda que los primeros acercamientos formales entre la Asamblea Legislativa y las organizaciones de emigrantes se dieron en 2003. En ese año, al nombre de la Comisión de Relaciones e Integración Centroamericana, que ella preside actualmente, se le añadieron unas palabras más: Salvadoreños en el Exterior.

Desde entonces, varios grupos, entre ellos *Salvadoran American Nacional Network* (SANN), CARECEN y Salvadoreños en el Mundo, se han acercado a esta comisión legislativa para plantear sus necesidades. Del mismo modo, los diputados realizan visitas periódicas a Estados Unidos para conocer la situación de los inmigrantes salvadoreños en ese país. De esa forma, aquéllos intentan incidir ante el Congreso estadounidense para lograr una reforma migratoria integral que beneficie a la población indocumentada.

Para la diputada del FMLN, Blanca Flor Bonilla, los mecanismos que se han desarrollado hasta hoy para escuchar a la comunidad de salvadoreños residente en el extranjero no se han dado en forma institucional. Ella se queja de que, como diputados, sólo hagan dos viajes anuales a Estados Unidos. Cuando la entrevisté, insistió mucho en que “aquí cuesta mucho que la presidencia de la Comisión de

Relaciones Exteriores organice delegaciones para ir a tomar contacto allá como Asamblea”.

En una ocasión, afirma, la fracción legislativa del FMLN propuso que se enviara una comitiva a Estados Unidos para tratar el tema migratorio y sí hubo acuerdo en la comisión respectiva para ese fin. Al final, la delegación estuvo conformada por más personal de la Cancillería (embajadores, cónsules) que de la Asamblea Legislativa. “Eso no nos gusta”, dice la parlamentaria efemelenista, “porque ahí lo que se hace es desdibujar el papel de la Asamblea”. Su reclamo estaba dirigido a la fracción arenera.

Los vínculos que hasta ahora se han desarrollado entre los diputados y las organizaciones de emigrantes en el exterior han estado limitados a una serie de conversaciones sobre temas que interesan a las segundas, sobre todo la posibilidad de que se discuta un proyecto de ley del voto extraterritorial. El logro más palpable es que se convirtió en materia de discusión, aunque permanece entre los asuntos pendientes de la Comisión de Reformas Electorales en el parlamento.

El enfrentamiento de décadas entre las dos principales fuerzas políticas salvadoreñas es un filtro que ha bloqueado y de ese modo ha detenido la negociación tan necesaria para llegar a un acuerdo sobre los derechos políticos de los expatriados. De fondo, están las reformas electorales de corte más general que exige la oposición de izquierda para avanzar en lo que atañe más a la diáspora salvadoreña, léase voto en el exterior.

La agenda que impulsan los emigrantes organizados, por tanto, está ligada a la agenda nacional que siguen los partidos políticos y, al mismo tiempo, está contaminada por los intereses partidistas que prevalecen en el terreno político nacional. Tanto ARENA como el FMLN están interesados en anotarse triunfos con la población emigrante para que ello les proporcione algún rédito electoral. Sin embargo, ninguno de los partidos considera que el potencial de la diáspora sea tan crucial como para definir una elección y de ahí quizá se derive la postura que han mantenido en los últimos años. En medio de estos cálculos partidarios, la agenda de los emigrantes difícilmente encontrará eco, al menos en el corto o mediano plazo, dentro de la Asamblea Legislativa.

5.3 Partidos políticos y emigrantes: una militancia extraterritorial sin poder de decisión

El origen y transcurso de las relaciones entre los dos partidos mayoritarios y la diáspora salvadoreña ha sido bastante distinto. He señalado cómo desde los tiempos de la guerra, el FMLN montó un aparato diplomático para justificar su causa y contar su propia versión de lo que ocurría en El Salvador. En ese afán, se contribuyó a fundar o se involucró en el trabajo de las organizaciones promotoras de los derechos de los refugiados en Estados Unidos. Cuando la guerra finalizó entraron en competencia otros actores que también aspiraban a relacionarse con la población emigrante salvadoreña, sobre todo el gobierno central y luego otros partidos políticos.

Empieza entonces la competencia de varios intereses por ganarse el apoyo de los salvadoreños en el exterior, que en su mayoría habían abandonado la idea del retorno a su país de origen y buscaban todas las vías posibles para regularizar su situación en el exilio. El gobierno central, ONG nacionales e internacionales y partidos políticos diseñaron sus propias estrategias para incorporar a la comunidad residente en el extranjero. ARENA, como partido, entró un poco tarde en esa competencia, pero ya ha conformado varias directivas extraterritoriales y ha obtenido de ellas contribuciones no financieras importantes para los tiempos electorales.

En cierta forma, como lo explica Baker-Cristales, al definirse como nacionales y no como “transnacionales”, los partidos salvadoreños han excluido a la comunidad emigrante de participar plenamente⁴¹⁴. Los niveles de participación no han mejorado significativamente desde que la autora escribió su libro sobre la migración salvadoreña en el sur de California en 2004.

Mis informantes de la exguerrilla han destacado el hecho de que la diáspora ya tenga presencia en el Consejo Nacional del FMLN y, más recientemente, se le asignaran algunos escaños como suplentes y propietarios en el PARLACEN y uno como suplentes en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, ninguno de esos casos revela cuotas de poder determinante y ni siquiera proporcional a la importancia económica de la diáspora. Son, como se dijo, cuotas todavía en un nivel muy simbólico. ARENA podría decirse que está en un estadio todavía más primario, no hace ni una década creó su octavo sector para integrar en su estructura partidaria a sus militantes extraterritoriales.

⁴¹⁴ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 74.

En lo que respecta a la Asamblea Legislativa, ha sido la organización de los emigrantes la que ha abierto algunos canales de comunicación con los diputados de todos los partidos en forma muy diferente a la que se ha descrito arriba con los militantes y simpatizantes. Por ahora, la demanda que se ha planteado con más insistencia ante el parlamento es la ley que permita el voto extraterritorial, pero a pesar de las visitas de distintas organizaciones de emigrantes y los viajes de los diputados a Estados Unidos para conocer también de ese modo sus reclamos, la petición no ha pasado de ser eso.

En general, puede decirse que la apertura de más espacios políticos tiene algunos obstáculos que superar: el de los intereses netamente nacionales (no extraterritoriales) de los partidos políticos y el de una población emigrante todavía muy dispersa que no ha podido conquistar espacio para que su propia agenda sea considerada más seriamente por las fuerzas políticas salvadoreñas. Entonces, de un lado, están los partidos salvadoreños, inmersos en una realidad en la que predomina, por hoy, su componente más territorial con toda la complejidad que eso implica para un país que apenas superó el autoritarismo de los regímenes militares e inició su proceso pacificador. Del otro lado, se encuentran las organizaciones de los emigrantes y sus propias limitaciones que en cierto grado se han observado en las páginas anteriores.

Todo esto ha tenido implicaciones importantes en los esfuerzos organizativos de la diáspora. El sistema de partidos de El Salvador ha alcanzado niveles de polarización alarmantes, que no se vislumbraban en los estudios de la migración internacional en El Salvador de hace tres o cinco años⁴¹⁵. Sí se hablaba ya en ellos de cómo el ambiente de confrontación política se trasladaba a la “esfera transnacional”, pero no se vislumbraba aún hasta dónde escalaría.

Una de las coyunturas más reveladoras al respecto fue la de la más reciente convención de Salvadoreños en el Mundo mencionada antes. Era su quinto foro y en todos los anteriores se había constatado la participación de casi todos los partidos políticos, incluida ARENA. Sin embargo, la renuncia de la presidenta de esa organización a unos días de la convención, por “falta de neutralidad partidaria” en la agenda del evento, incidió en la escasa afluencia de público al mismo. Los ponentes, por el contrario, sí incluyeron a un amplio espectro de fuerzas políticas, entre los

⁴¹⁵ Landolt, *op. cit.*, 2003 y Beth Baker- Cristales, *op. cit.*

cuales se destacó la presencia de una comitiva del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior y la del cónsul de El Salvador en Los Ángeles, Héctor Hugo Herrera.

La división entre quienes se consideran de izquierda (y que son automáticamente identificados como efemelenistas) y aquellos que se definen de derecha (es decir, areneros) ha alterado crecientemente la forma en que los emigrantes se organizan. La ubicación de emigrantes individuales y colectivos en ese espectro de izquierda a derecha complica la unificación de esfuerzos por la heterogeneidad ideológica y política dentro de la diáspora.

Debe añadirse también lo que un activista salvadoreño denomina “mezcla de egos, ansias de poder e intereses políticos”, tan frecuente entre los dirigentes de los grupos de expatriados. Algunos de mis informantes incluso atribuyeron cierta responsabilidad al gobierno central en esa dispersión de esfuerzos, pues ha querido restarle protagonismo a muchas iniciativas como la de Salvadoreños en el Mundo. Uno de los dirigentes de esta organización refirió que el presidente Saca estableció su Foro Presidencial, tras observar el éxito de la primera convención de SEEM en 2004.

El panorama que se ha ido dibujando en esta sección relativa a los partidos políticos ha confirmado la hipótesis b) de mi investigación: estas formaciones no han hecho esfuerzos serios para dar a los emigrantes participación plena en los asuntos nacionales o partidarios. Eso pude observarlo al analizar el escaso nivel de participación de la población emigrante en asuntos de competencia nacional (en lo legislativo y en la jerarquía partidista). Ciertamente, ya no estamos en la etapa que describía hace unos años Baker-Cristales en la que se aseguraba que ARENA y el FMLN habían confinado su interacción con los emigrantes “a un poco más que intentos por conquistar el apoyo económico y las preferencias de sus parientes en El Salvador”⁴¹⁶. Sí se han visto avances, aunque muy limitados, como se ha visto en estas páginas.

Cuando se han abierto espacios dentro de las estructuras internas de ARENA o del FMLN para tal fin, ello no se ha traducido en la participación activa y visible de la diáspora militante. Se le considera más bien un apoyo muy coyuntural en periodos de campaña electoral y su presencia en las actividades partidarias es de muy bajo perfil. Por otro lado, cuando los diputados de la Asamblea Legislativa han establecido

⁴¹⁶ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 76.

canales de comunicación con la diáspora, los esfuerzos no se han convertido hasta ahora en una ley concreta y la temática ha estado circunscrita a discutir asuntos que afectan directamente a los emigrantes (por ejemplo, voto extraterritorial), sin que se les llegue a incluir en la discusión de temas externos a esa esfera (porque tampoco estos lo han solicitado tan claramente como en el caso del sufragio).

La información que recogí da fundamento a mi hipótesis relativa a la ausencia de esfuerzos substanciales en los partidos políticos para dar a los emigrantes participación plena en los asuntos nacionales y partidarios. Eso puede observarse en el análisis que hice sobre las estrategias de ARENA y el FMLN para relacionarse con la diáspora salvadoreña y en la poca presencia de ésta tanto en lo legislativo como en las estructuras de cada una de esas fuerzas políticas.

6.0 Participación de los emigrantes en procesos electorales en El Salvador

La discusión del potencial electoral de las poblaciones emigrantes se ha enfocado, en parte, en la capacidad que tienen éstas para definir los comicios en sus países de procedencia. Las naciones con voto extraterritorial han tenido experiencias muy dispares al respecto. En general, los datos apuntan a un porcentaje muy bajo en el ejercicio de ese derecho⁴¹⁷.

Sin embargo, además del voto desde el extranjero (aún inexistente en el caso salvadoreño), hay otras formas en las que las poblaciones expatriadas pueden ser parte de los procesos electorales de su país de origen, directa o indirectamente. Ya se ha mencionado por ejemplo cómo en El Salvador se observó cierta influencia del 'factor remesas' en los comicios nacionales de 2004.

El tema de las remesas y la migración internacional fue importante en la campaña presidencial de ese año, cuando ARENA lo utilizó para desprestigiar a su principal contrincante, el FMLN. El discurso era que si un partido de izquierda ganaba la presidencia, las remesas dejarían de llegar al país. Este fue un pilar importante para que ARENA se quedara en el Ejecutivo por cuarta vez consecutiva.

Este apartado de la tesis profundiza en los aspectos relativos a la participación de los emigrantes en los asuntos electorales de su país de procedencia. Se exploran dos aspectos: el estado en el que se encuentra la discusión del voto en el exterior y cómo se ha manifestado la extraterritorialidad tanto en las campañas electorales como en algunos candidatos de las contiendas salvadoreñas.

6.1 La discusión del voto extraterritorial

Como escriben Nohlen y Grotz, "desde un punto de vista histórico, el voto extraterritorial es un fenómeno bastante heterogéneo", en el sentido de que normalmente su introducción en diferentes regiones y continentes ha estado sujeta a "peculiaridades nacionales", además de que se ha concretado en procesos que duran

⁴¹⁷ Peter Spiro, "Perfecting political diaspora", en *New York University Law Review*, vol. 81, abril de 2006, p. 215. El autor recurre a datos de varios países y contrasta los bajos niveles de votación en ciertos países (Colombia e Inglaterra, por ejemplo) con niveles superiores en algunos otros (Suecia, Francia, Austria y Bélgica). Véase también IDEA, *op.cit.*

años e incluso décadas⁴¹⁸. Además de esta acotación, los autores hacen una consideración conceptual al respecto, que se aplican a esta investigación: el voto extraterritorial lo ejercen ciudadanos que no residen en su país natal y, por tanto, votan en el territorio de un país extranjero.

En El Salvador, ya al final del periodo del presidente Flores, en mayo de 2004, la canciller de entonces, María Eugenia Brizuela, presentó una “Propuesta para facilitar el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior. Bases para un diálogo nacional”. El documento incluía un estudio de derecho comparado sobre la emisión del voto de nacionales en el extranjero, además de información sobre los países que autorizaban hasta ese momento el voto extraterritorial. Adicionalmente, se analizaban las disposiciones legales adoptadas por distintos Estados, así como el ejercicio del sufragio en El Salvador y la forma en la que el voto de los salvadoreños en el exterior podría convertirse en realidad.

“El Salvador debe generar las condiciones apropiadas para que los ciudadanos puedan participar en los procesos electorarios desde su lugar de su residencia en el exterior”, aseguraba la excanciller en una carta que acompañaba la propuesta. El objetivo de ésta era “generar un debate nacional y adoptar las medidas que sean necesarias para lograr en un futuro cercano, que los ciudadanos salvadoreños que viven en el extranjero tengan otra oportunidad de continuar contribuyendo al mejoramiento de las condiciones políticas y sociales de nuestro país”.

Uno de los puntos interesantes de la visión gubernamental de entonces era el siguiente:

El presente estudio parte de la afirmación indiscutible que la Constitución de El Salvador no prohíbe el ejercicio del sufragio en el exterior, y por lo tanto es sujeto de una apropiada regulación en la legislación secundaria para abordar aspectos cruciales con otros temas constitucionales como son los relativos al domicilio, la 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

⁴¹⁸ Dieter Nohlen y Florian Grotz, "External voting: legal framework and overview of electoral legislation", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000.

misma Constitución y de los tratados y convenios internacionales vigentes en El Salvador⁴¹⁹.

Más adelante, descartaba en forma más explícita la necesidad de una reforma constitucional para que se concretara el voto extraterritorial: “No es necesaria una reforma constitucional para crear una circunscripción electoral en el extranjero”, pues el sufragio podía ejercerse dentro de las circunscripciones ya vigentes en el país. Pese a este llamado formulado por una funcionaria del más alto nivel en el poder Ejecutivo, El Salvador sigue estando en la lista de los países que privan a sus ciudadanos de votar durante los periodos en los que éstos residen fuera de las fronteras nacionales.

El tema de la necesidad o no de una reforma constitucional me parece importante destacarlo porque forma parte integral de la postura que ha adoptado el ARENA en la Asamblea Legislativa. El FMLN, por su lado, esgrime argumentos relacionados con las reformas integrales del sistema electoral salvadoreño para garantizar la transparencia y confiabilidad de los comicios dentro y fuera del país. Ese es el panorama general que se describe en detalle a continuación y que mantiene estancada la discusión.

La iniciativa del ministerio de Relaciones Exteriores, detallada arriba, hacía eco de una demanda que algunos grupos de expatriados salvadoreños habían manifestado desde principios de la década actual. Entre los primeros esfuerzos de los que se da cuenta en este sentido, está el de la Red Salvadoreña Americana (SANN, que agrupa desde 1992 a agencias y asociaciones salvadoreñas en Estados Unidos) apoyada por diferentes entidades establecidas en tierras salvadoreñas: la Fundación para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), algunos diputados del FMLN y representantes del Tribunal Supremo Electoral (TSE)⁴²⁰. Landolt sostiene que, en ese momento, los promotores de la movilización en favor del voto en el exterior presuponían que una ley al respecto era "cuestión de voluntad política". Del lado de la comunidad migrante, según Landolt, el discurso se apoyaba en la idea de que debería haber un *quid pro quo* entre el hecho de enviar remesas y el derecho a su participación política electoral.

⁴¹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Propuesta para facilitar el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior. Bases para un diálogo nacional”, San Salvador, mayo 2004.

⁴²⁰ Patricia Landolt, *op. cit.*, 2003.

Hasta hace unos años, estaba ausente del discurso gubernamental incluso la mención de alguna posibilidad de institucionalizar la voz del migrante en la estructura política nacional por medio del voto en el exterior, como dice Landolt, pero el gobierno de Antonio Saca cambió eso y lo incluyó en su plan de campaña. En alguna ocasión, prometió hacerlo efectivo en el corto plazo y luego retrocedió para dejárselo a su sucesor, electo en 2009. A pesar de que los salvadoreños tienen derecho a la doble o múltiple nacionalidad, no se ha avanzado en el reconocimiento del voto extraterritorial.

El grupo parlamentario del gobernante partido ARENA no se opone abiertamente a otorgar ese derecho a la diáspora, pero lo vislumbra como un proceso que amerita una larga discusión. La presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, Milena Calderón, calcula que podría ser una realidad en las elecciones de 2014. Sin embargo, subraya que el debate al respecto continúa dentro de su partido entre los constitucionalistas y los no constitucionalistas⁴²¹. Es decir, la discusión no supera sus primeras etapas.

Ni siquiera hay resultados alentadores en la emisión del documento de identidad (DUI) en algunas ciudades de Estados Unidos, que comenzó en septiembre de 2006. El diputado Alberto Romero, de la Comisión de Reformas Electorales, pudo constatar junto a otros diputados la marcha del proyecto de emisión de los documentos en Virginia y Los Ángeles en la primera mitad de 2007 y observó que "a no muchos les interesa sacar el DUI allá, las expectativas no fueron llenadas"⁴²².

Pocos de mis entrevistados se atrevieron a dar números sobre la cantidad de votantes salvadoreños residentes en el extranjero. Según el RNPN, la meta es emitir el DUI para casi 1.1 millones de emigrantes. En los primeros diez meses, dice el diputado efemelenista Walter Durán, sólo se habían otorgado 30 mil documentos y la empresa contratada para tal efecto se había propuesto entregar 20 mil mensualmente. Por otro lado, no se ha empezado a emitirlo en otras partes del mundo, ni siquiera 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).

El incumplimiento de esa meta, según Romero, puede explicarse porque el DUI no tiene otra utilidad más que identificar a las personas como salvadoreñas. "Nos

⁴²¹ Entrevista telefónica con la diputada Milena Calderón, de ARENA, 15 de octubre de 2007.

⁴²² Entrevista con Alberto Romero, diputado de ARENA, 23 de agosto de 2007.

contaba la cónsul en Woodbridge (Virginia) que están haciendo un esfuerzo para que algunos bancos les acepten el DUI para poder identificarse", reveló el diputado arenero. La escasa demanda del documento entre los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos también puede originarse, dice Romero, por su temor a ser deportados y a que la información que brinden caiga en manos de las autoridades estadounidenses. Ese es un miedo infundado, a juicio del diputado arenero.

El proyecto en sí afronta otras dificultades, entre ellas el que los pocos DUI emitidos hasta hoy en Estados Unidos carecen de un código de zona que establezca a cuál jurisdicción estará adscrito cada votante. Sobre esto no hay ningún acuerdo entre los diputados y se ha optado por asignar códigos temporales, mientras se toma una decisión. Aparentemente, la falta de este código no afectaría en el caso de que sólo se apruebe el voto en el exterior para las elecciones presidenciales. Sobre el tipo de elecciones al que será aplicable, tampoco existe consenso aún. En 2009, la Asamblea Legislativa aprobó un decreto transitorio para que los 39 000 salvadoreños que obtuvieron su DUI en el extranjero pudieran votar en las presidenciales en urnas especiales, si viajaban a El Salvador. Según reportes periodísticos, sufragaron menos de 200 personas en dichas urnas. Del experimento no puede sacarse ninguna conclusión respecto a la participación electoral de los expatriados, aunque sí es un indicativo de que existe algún grado de preocupación de los diputados nacionales por dar respuesta a algunas demandas de la población residente en el exterior. Sin embargo, dicha respuesta no forma parte de una estrategia sistemática e integral que conduzca hacia la aprobación del voto externo.

El diputado Romero, de ARENA, insistió mucho en los bajos números respecto a los interesados en obtener su DUI en Estados Unidos, así como en la escasa participación que ha habido de los expatriados procedentes de otros países que sí han podido votar desde el extranjero (mencionó las experiencias de Nicaragua y Honduras, que recién habían celebrado comicios y cuyos niveles de participación fueron bastante bajos). No dijo expresamente que el voto en el exterior esté sujeto a esas cifras. Su postura al respecto, en cualquier caso, es bastante ambigua como puede apreciarse en el siguiente párrafo:

Yo no le voy a dar mi criterio porque, por ejemplo, un alcalde... ¿por qué usted (como expatriado) va a poner un alcalde, si usted no vive

ahí? Otro dice: no, pero tengo derecho porque soy de ahí. Cuando ya sea el tiempo y de veras estemos listos para el voto en el exterior, tendremos que subsanar todo ese tipo de detalles, o sea, si nuestros hermanos sólo van a votar en las presidenciales o en otras elecciones... Hay gente que está en contra totalmente del voto en el exterior, dicen no, pensémoslo, analicémoslo, en qué nos beneficia y en qué no⁴²³.

El voto desde el extranjero no logró colarse en la agenda legislativa en 2007. Según Romero, en ese año la Comisión de Reformas Electorales abordó los siguientes temas: la desaparición de las elecciones generales (en 2009 por primera vez las elecciones presidenciales se llevarán a cabo en un día distinto al de las legislativas y municipales)⁴²⁴, el voto residencial (ya ha habido proyectos pilotos en comicios anteriores pero nunca se ha extendido a nivel nacional)⁴²⁵, la despartidización de las juntas receptoras de votos y otros temas. "Se ha perdido más tiempo en otras cosas que en el voto en el exterior", afirmó.

Esto me lleva a plantear lo que se ha manifestado en mis entrevistas como la postura más generalizada dentro del FMLN. Walter Durán, diputado efemelenista, ha sido presidente de la Comisión de Reformas Electorales desde 2003 y ha participado en la misma desde hace siete años. Recuerda que fueron organismos no gubernamentales y sobre todo asociaciones de salvadoreños residentes en Estados Unidos las que llevaron el tema del voto en el exterior a la Asamblea Legislativa a finales de la década de 1990. Algunos partidos le han dado iniciativa de ley a algunos expedientes a partir de 2000 y otros han manifestado algún nivel de apoyo sin que el tema haya madurado.

Para comenzar, el voto en el exterior en tanto que hay que empadronar, registrar gente que está fuera del país, requiere un control bastante exhaustivo del registro electoral, para comenzar. Voy a tocar varios temas vinculados a éste pero que son para nosotros más de fondo que

⁴²³ *Ídem.*

⁴²⁴ Cada 15 años, coinciden en El Salvador las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, las cuales se realizaban un mismo día. Los partidos de derecha cambiaron la ley electoral en 2007 para que se efectúen en días separados.

⁴²⁵ En El Salvador, el voto es domiciliar, es decir, cada persona vota en el municipio donde fue empadronada. Para incrementar la participación durante los comicios, algunos partidos han propuesto que el voto sea residencial, es decir, votar en el lugar más cercano a la residencia actual del votante.

el tema del voto en el exterior. Sí es importante sin duda alguna, nos parece una reivindicación legítima, tenemos una fuerte demanda y mucha presencia organizada de compañeros del partido que nos dicen que pujemos por eso. Sí lo situamos en nuestra agenda prioritaria, pero tenemos claro que el tema no puede ser el más estratégico en el sistema electoral, porque hay otros aspectos de fondo que hay que reformar, en tanto que si estos no se sanean, modernizan o reforman, será infructuoso hacer otras reformas incluido el voto en el exterior, tal vez no infructuoso pero riesgoso en términos de un resultado legítimo y transparente que pueda haber⁴²⁶.

Esos 'temas de fondo', según el diputado efemelenista, incluyen sólo uno de los mencionados por Romero: el voto residencial. Durán añadió a la lista cuatro más. Habló, en primer lugar, de la necesidad de sanear el registro electoral. En las últimas dos elecciones (2004 y 2006), ARENA controló el registro electoral y no permitió que ningún otro partido tuviera acceso a él. Eso habría servido para confrontar las identidades de muchos votantes en casos de sospecha por falsedad y despejaría las dudas del FMLN sobre la forma en que se han dado los comicios en el país.

En segundo lugar, Durán se refiere a la reforma de la institución que administra el registro electoral, es decir, el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), controlado por el Ejecutivo⁴²⁷. Creado en 1995, el RNPN nació adscrito a la presidencia de la república y, consecuentemente, depende del partido en el gobierno. "Dárselo (el RNPN) a los partidos políticos tiene un nivel de riesgo y dejárselo a un solo partido es poner al tacuazín (tlacuache o zarigüeya) a cuidar el gallinero", opina el diputado Durán, abogado de carrera.

Una tercera reforma que debe anteceder a cualquiera otra es la del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Padece de un mal similar al del RNPN al ser dependiente del Órgano Ejecutivo en la práctica, aunque la Constitución establece que el presidente del TSE y los magistrados son electos por la Asamblea Legislativa. El FMLN ha propuesto que se separe la función administrativa de los procesos electorales de la función jurisdiccional para que ésta sea ejercida por magistrados de

⁴²⁶ Entrevista con el diputado Walter Durán del FMLN, 23 de agosto de 2007.

⁴²⁷ El decreto legislativo número 488 establece la creación del Registro Nacional de Personas Naturales y fue aprobado en diciembre de 1995. En su artículo 5, dice que el Registrador Nacional será nombrado por el presidente de la república.

carrera, independientes de los partidos políticos (una fórmula que se asemejaría al actual sistema mexicano).

Un último cambio se requiere, según Durán, en la forma en que ha funcionado hasta hoy la propaganda y el financiamiento de los partidos políticos. La ley sólo regula que el Estado va a financiar a través de la deuda política a los partidos⁴²⁸, pero no establece sistema de control alguno ni para el financiamiento privado. Tampoco estipula ningún límite para la propaganda y eso hace que la competencia se dé en condiciones desventajosas para algunos partidos y favorables para aquellos con más recursos (según Durán, hay una proporción de 1 a 25 entre lo que invierten el FMLN y ARENA en propaganda en cada evento electoral).

El planteamiento de Durán, entonces, condiciona la aprobación del voto en el exterior y las reformas que conlleva en la legislación electoral del país, a cinco puntos: voto residencial, saneamiento del registro electoral, independencia del RNPN y del TSE, y regulación de la propaganda y del financiamiento de los partidos políticos. Y su planteamiento coincide en algunos puntos con lo que ha propuesto la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), el *think tank* de la derecha en El Salvador, como parte de las reformas electorales necesarias en el país (la regulación de los gastos de campaña y el tiempo de acceso a los medios por parte de los partidos políticos; la aprobación de una ley de partidos políticos para promover más participación en la elección de los candidatos; la ampliación del voto residencial a todo el país y la aprobación de una ley que permita el voto en el exterior en las elecciones presidenciales)⁴²⁹.

"Veamos cuándo hacer posible el voto en el exterior", insiste Durán, "pero primero limpiemos la mesa aquí internamente, porque cómo garantizaremos el control en el exterior, si no lo garantizamos en El Salvador". Sin reformas globales, afirmó Durán, las elecciones son como un partido de fútbol en el que se juega "con las reglas del equipo contrario, en la cancha del equipo contrario y con el árbitro comprado a su favor, llevamos todas las de perder en esos términos".

En la entrevista para la presente investigación, se refirió a un único acuerdo de reforma que ha salido de la comisión que él preside en la Asamblea: la separación de

⁴²⁸ Según la Constitución salvadoreña, la deuda política es un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, a fin de promover su libertad e independencia.

⁴²⁹ El Faro, "Las reformas electorales, una asignación pendiente", disponible en www.elfaro.net, publicado el 1 de enero de 2007.

elecciones⁴³⁰. "¿A quién favorece eso?", se preguntó, "no favorece al FMLN ni al resto de partidos pequeños, claramente se están cargando los dados a favor del partido en el gobierno"⁴³¹. El diputado Durán sostiene que un escenario como éste no es el más apropiado para que avance el tema de la emisión del sufragio fuera del territorio nacional.

Las únicas reformas que ellos (ARENA) quieren que pasen no son para hacer más democráticas las elecciones, no para hacerlas más transparentes o equitativas, lo cual implica que es una contrarreforma, son reformas en sentido involutivo, así que si el escenario es ése, si no va a haber reforma, el voto en el exterior está más en el cacho de la luna, es difícil pensar que para el 2009 en estas condiciones de correlación pueda haber siquiera una prueba piloto de voto en el exterior, si hay alguna lo más probable es que sea en el 2014.

Un actor importante de mencionar en todo este debate son los propios emigrantes, especialmente los organizados, que son quienes han promovido en gran parte esta discusión. Durán critica a las organizaciones de emigrantes porque no han sido capaces de movilizar a esa población para que obtenga su DUI. "El problema es que entre estas mismas asociaciones hay cierto celo, cierta disputa por quién aglutina más, quién tiene más protagonismo y cuando les preguntamos a quiénes representan dicen que a miles, pero es difícil cuantificar".

Esta visión ya había aparecido antes en esta investigación y fue precisamente un fundador de Salvadoreños en el Mundo, Salvador Sanabria, quien se refirió a esa

⁴³⁰ Hasta ahora, cada 15 años, cuando coinciden las elecciones presidenciales, municipales y legislativas, las tres se celebraban un mismo día. En 2007, algunos diputados decidieron separarlas de tal modo que en enero se harán las municipales y legislativas, y en marzo las presidenciales. Esta reforma fue una demanda del Partido de Conciliación Nacional (PCN), que le ha dado a ARENA en los últimos años los votos para mantener el control legislativo. El PCN, como se señaló en otro capítulo, estuvo a punto de desaparecer en 2004 por no alcanzar el mínimo de votos requerido para seguir inscrito legalmente. La separación de elecciones, por tanto, es percibida como una concesión de ARENA para su fiel aliado.

⁴³¹ Véase El Faro, "Bloque de derecha aprueba reformas electorales", disponible en www.elfaro.net, publicado el 10 de diciembre de 2007. Meses después de la entrevista que le hice al diputado Walter Durán, los partidos de derecha de la Asamblea Legislativa aprobaron la reforma de 18 artículos del código electoral. Entre ellas, se incluye lo siguiente, según la nota periodística: "Una papeleta de votación sin firma ni sello podrá ser válida en las elecciones de 2009; y aquellas que aparezcan con tachones fuera de las banderas de los partidos políticos serán evaluadas para que las autoridades, más tarde, determinen cuál fue la intención del votante". Quedaron fuera todas las reformas "de fondo" que pide el FMLN.

competencia de egos en la misma diáspora y sus distintas organizaciones (ver capítulo 5). Este es un elemento importante por lo que significa para la formación de un movimiento más articulado y con más capacidad de incidir en los grupos de poder nacionales, a fin de que el voto extraterritorial pase a ser parte de la legislación electoral salvadoreña.

En el caso de Salvadoreños en el Mundo, ha presentado varias iniciativas ante el Congreso salvadoreño (dos de ellas en mayo y octubre de 2007) sin ningún éxito. Esta organización ha llevado su lucha a dos ámbitos: instancias nacionales en El Salvador (en los tres poderes del Estado) y las internacionales, que se han considerado ante la inercia de las primeras⁴³². Sanabria asegura que la discusión de si se requiere o no reforma constitucional para el voto en el exterior es "estéril", pues ya la misma Corte Suprema Justicia de El Salvador ha establecido que es innecesaria.

Tampoco es un argumento válido para Sanabria recurrir al reducido número de expatriados que se han presentado a solicitar el DUI en las oficinas abiertas en Estados Unidos. Hablar de si sería un "voto minoritario", dijo Sanabria, "no es un argumento para regir la vigencia de un derecho constitucional". En todo caso, el voto en el exterior sólo será un formalismo, según este activista. Su lucha por los derechos de la diáspora no terminaría con la aprobación del voto extraterritorial, sino que seguramente se abrirán nuevos escenarios como el de la representatividad de la población emigrante en la Asamblea Legislativa o la creación de un ente autónomo estatal integrado por emigrantes para que se oigan sus voces en los destinos de la nación.

Esta última aspiración coincide con lo que planteó en alguna ocasión el presidente de SANN, Oscar Chacón⁴³³. SANN ha sugerido la creación de una "comisión nacional autónoma" que, conformada por representantes de las organizaciones de emigrantes, asesore al Estado salvadoreño respecto a las formas de garantizar la participación plena de la diáspora tanto en algunos campos de la política pública nacional como en la política estatal de apoyo a sus nacionales residentes en otros países. Reconociendo que esta meta es de largo plazo, esta red ha propuesto

⁴³² Véase El Faro, "Las diáspora busca un proyecto político", disponible en www.elfaro.net, publicado el 20 de noviembre de 2006. La nota periodística destaca el hecho de que en su cuarta convención, Salvadoreños en el Mundo haya discutido la posibilidad de demandar al Estado salvadoreño ante la Corte Interamericana de Justicia por la violación de los derechos políticos de la diáspora. Tal demanda no se ha concretado, pero siempre se contempla como una posibilidad entre estos activistas.

⁴³³ Oscar Chacón, "Salvadoreños en el Exterior, un baluarte para El Salvador", en *Migración y Desarrollo*, núm. 005, 2005.

otros campos de acción inmediata entre los que me interesa destacar aquí el voto en el exterior.

Ante todo, según Chacón, ese es un derecho ya ganado por todos los aportes económicos enviados a El Salvador y garantizado por la Constitución a todos los salvadoreños independientemente de su lugar de residencia. Por ello, el gobierno y la Asamblea Legislativa deben trabajar en cooperación para hacer viable el sufragio desde el extranjero. El dirigente de SANN escribió su texto en 2005 y quizá por ello consideraba aún oportuno reclamar al presidente Saca que cumpliera con la promesa hecha un año antes en el sentido de que el voto en el exterior sería una realidad en 2009.

Chacón aboga porque la población emigrante sea vista desde una perspectiva diferente a aquellas que los reducen a víctimas o a fuente de remesas. "Es necesario que nos vean como una fuerza social legítima y dinámica para el cambio", subraya este activista, "los salvadoreños en el exterior conforman un sujeto social con muchas virtudes, experiencias, conocimientos y recursos, mismos que, efectivamente, podrían ser de mucho beneficio para la nación salvadoreña"⁴³⁴.

No todas las organizaciones que trabajan con la población expatriada hablan con tanto optimismo sobre el interés de ésta en participar electoralmente. "Lo que sí estoy seguro es que a la gran mayoría no le va a interesar si gana uno u otro partido, o quizá no están interesados ni en venir a votar, o quizá sea una minoría (la interesada)", opina Jesús Aguilar, de CARECEN-El Salvador⁴³⁵. La población que emigró recientemente o la generación que salió del país en la década de 1980 quizá serían los más interesados en involucrarse electoralmente, pero no se han hecho estudios con estimaciones en ese sentido. Aguilar se muestra escéptico respecto al atractivo que pueda presentar el ejercicio de este derecho para el grueso de la población emigrante salvadoreña. Precisamente, la falta de un estudio como ese explica, según Aguilar, "la falta de voluntad política de los partidos (en el voto extraterritorial), pues al parecer ninguno está seguro de cómo se comportaría el voto de los salvadoreños y ven que la comunidad es muy grande y podría distorsionar el evento electoral, por decirlo de alguna manera".

En la mayoría de documentos que revisé para mi investigación y en muchas de mis entrevistas, apareció constantemente la necesidad de hacer estudios, como el que

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 130.

⁴³⁵ Entrevista con Jesús Aguilar, director de CARECEN-El Salvador, 15 de agosto de 2007.

señala Aguilar, tendientes a conocer -aunque sea en forma aproximada- el posible comportamiento electoral de la población emigrante salvadoreña. Lo cuestionable es que se lo plantea en dos direcciones, a mi juicio, erróneas: por un lado, se quiere medir la preferencia electoral de la diáspora (para saber a qué partido político beneficiaría más) y, por otro lado, se intenta cuantificar a esa porción interesada en votar (para saber si valdría la pena invertir en la celebración de comicios fuera de las fronteras salvadoreñas).

En ambos casos, se puede percibir una motivación que en nada contribuye a agilizar esta discusión, sobre todo porque ninguna fuerza política ni social de dentro o de fuera del país ha concretado un estudio (o censo) de los expatriados habilitados para el sufragio. En la propuesta que mencioné arriba, presentada por el ministerio de Relaciones Exteriores en 2004, se reconoce que “no se tienen cifras precisas de cuántos salvadoreños residen en los Estados Unidos de América, sin embargo, existen fuentes de información que arrojan una idea bastante real de la población en edad de votar a que se tendrá que atender”. Por tanto, la supuesta necesidad de un censo en el exterior parece más bien un subterfugio para que el voto extraterritorial siga siendo sólo una aspiración de la población emigrante.

El informe del PNUD sobre El Salvador identificó en 2005 tareas más específicas (y quizá más urgentes) para superar una serie de dificultades técnicas, jurídicas, financieras y políticas para que el voto en el exterior sea viable⁴³⁶:

- Elaboración de un estudio que examine cómo se incluirán las circunscripciones electorales para los salvadoreños en el extranjero y que al mismo tiempo determine los tipos de elecciones en que estos participarían.

- Establecimiento de la jurisdicción y competencia del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para regular las contiendas electorales en los territorios internacionales donde haya que realizarlos.

- Actualización del padrón electoral sobre la base del DUI incluyendo a los salvadoreños en el exterior.

- Identificación de mecanismos que garanticen la supervisión y transparencia del escrutinio.

- Estimación del costo financiero que supondría la participación electoral de los salvadoreños en el extranjero.

⁴³⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-El Salvador (PNUD), *op. cit.*, pp. 454-455.

El PNUD ha expuesto algunos argumentos, tanto favorables como hostiles, utilizados por diversos sectores respecto al voto en el exterior. En favor, se subraya la obligación del Estado para hacer cumplir lo establecido en la Constitución, el surgimiento de los emigrantes como actores políticos con derecho a elegir y ser elegidos, así como a estar representados dentro del sistema salvadoreño, y su posible contribución a despolarizar políticamente el país al generar una nueva correlación de fuerzas en el sistema político. Este punto de la despolarización riñe en gran medida con mi análisis de capítulo 5, en el que se observa cómo el escenario transnacional más bien ha tendido a reproducir las confrontaciones políticas que afectan el escenario nacional.

En contra del voto externo, se menciona que los emigrantes no serían directamente afectados por las políticas que adopten los gobernantes electos, que su participación podría modificar los resultados de la elección en el orden interno y que, además, su voto se basaría en altos niveles de desinformación, lo cual dejaría a los expatriados a merced de la manipulación de los partidos políticos contendientes.

Estos temores y riesgos tienden a acentuar la “alteración” de resultados o un “impacto fuerte” en ellos por el voto de la población residente en el extranjero. Si contrastamos a esta conjetura, el hecho demostrable de la baja participación de los emigrantes en los comicios de sus países de origen, muchos de los argumentos contrarios al voto en el exterior se caen⁴³⁷.

6.2 Extraterritorialidad de las campañas electorales y los candidatos

Para los interesados en ejercer el voto desde el extranjero, su aprobación se convertiría en una forma directa de incidir en el escenario electoral y político salvadoreño. Sin embargo, había aludido antes en la presente investigación a otras formas en las que también pueden alcanzar ese fin tal como se evidencia en la ya habitual estrategia de los partidos políticos nacionales salvadoreños de cortejar a la comunidad emigrante en sus campañas electorales. También se han registrado en El Salvador modalidades de participación más directas como son los casos extraordinarios de postulación de emigrantes a cargos públicos. Estas dos formas se desarrollan en esta sección.

⁴³⁷ Para profundizar en el tema de los argumentos contrarios al voto extraterritorial y su escaso fundamento, véase Peter Spiro, *op. cit.*, p. 217 y ss.

Respecto a la estrategia extraterritorial de algunos partidos políticos de llevar sus actividades proselitistas a varias ciudades estadounidenses donde se concentra mucha población salvadoreña, Baker-Cristales ha señalado una contradicción: muchos emigrantes han apoyado las campañas de algunos candidatos y algunos incluso las han financiado, en parte; sin embargo, los militantes de los partidos salvadoreños en Estados Unidos “no tienen mucho poder político en El Salvador” y han sido precisamente las principales fuerzas políticas del país las que han pospuesto la entrada del tema de los emigrantes en el discurso nacional⁴³⁸.

Como se vio en el capítulo 5 relativo a los partidos políticos, ARENA y FMLN han ido construyendo algunas estructuras para incluir a sus simpatizantes residentes en el extranjero. Precisamente, esas estructuras son las que cooperan en los periodos de campañas electorales para que los candidatos se acerquen a la población emigrante. Eso se entiende en la siguiente frase de Amalia Espinal, delegada de ARENA para el octavo sector: “(Los salvadoreños en el exterior) nos han colaborado mucho en la campaña electoral, en la visita de precandidatos, en la etapa de las elecciones mismas, han sido activistas, hay una participación muy activa en la etapa final de cada contienda electoral”⁴³⁹.

Las campañas electorales de ARENA hasta hoy no han sido apoyadas financieramente por sus militantes extraterritoriales, según Espinal. Sin embargo, sí se ha conocido de eventos que simpatizantes de ese partido organizan en Estados Unidos para recaudar fondos. A finales de marzo de 2008, un empresario cubano residente en Los Ángeles organizó un almuerzo al que asistieron el presidente salvadoreño y el candidato presidencial de ARENA para 2009, Rodrigo Ávila. Según la prensa salvadoreña, el anfitrión del almuerzo había instado a socios y amigos a contribuir para la campaña arenera con cantidades que oscilaban entre 1 mil y 10 mil dólares⁴⁴⁰. La invitación rezaba: “En esta ocasión nos reuniremos en mi rancho de Moorpark para coleccionar la máxima contribución que seamos capaces de ofrecerle al presidente Saca para ayudarlo en la más difícil campaña política que el país ha enfrentado desde que se unió a la comunidad de naciones democráticas”. No está clara cuál es la relación del empresario cubano con El Salvador, pero el hecho de que esté organizando

⁴³⁸ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 73.

⁴³⁹ Entrevista con Amalia Espinal, de ARENA, 21 de agosto de 2007.

⁴⁴⁰ El Faro, "Saca sí estuvo en actos para recoger fondos de campaña en EUA", disponible en www.elfaro.net, publicado el 9 de abril de 2008.

eventos en favor de ARENA nos da una idea de las múltiples formas en las que una campaña electoral puede ser extraterritorial.

En el caso del FMLN, no se sabe qué tan determinante es el financiamiento que recibe de sus comités extraterritoriales, pero algunos de sus miembros reconocen la importancia de sus contribuciones monetarias. El aporte económico de la diáspora efemelenista es diferenciado por municipios, dice el coordinador departamental del FMLN en Usulután, Aristides Valencia. En ese departamento de la zona oriente del país, “la participación (de los emigrantes) no es sólo con fondos económicos, hay compañeros que vienen en la elección a hacer un voluntariado, si tienen su DUI votan, se incorporan a la campaña durante meses, nos ponen a disposición vehículos, cosas con las que no contamos, hay maneras distintas de cómo están apoyando”⁴⁴¹.

En la campaña electoral de 2009 en El Salvador, se conoció por la prensa de la existencia de un comité denominado “Amigos de Mauricio Funes”, que promovió la candidatura presidencial de Mauricio Funes con el FMLN, incluso antes de que este partido anunciase oficialmente su nominación⁴⁴². En una revista deportiva de circulación en Washington DC, Maryland y Texas, este grupo publicó un anuncio que promovía la postulación del candidato, quien más tarde, en marzo de 2009, ganaría la presidencia del país. Dicho anuncio incluía una foto de Funes y la leyenda “Presidente de El Salvador 2009-2014”. También se leía la frase “Si deseas ayudar a rescatar El Salvador, contáctanos”. Una de las personas que apoyó esta iniciativa en Estados Unidos ha escrito que “El esfuerzo ‘Amigos de Mauricio Funes’ que nació en EEUU [...] nada tiene que ver con el ‘Movimiento Ciudadano Amigos de Mauricio’ que posteriormente nació en El Salvador, y fue parte esencial de la campaña al crear una amplia coalición de personas de todos los sectores salvadoreños”⁴⁴³.

De alguna forma, según la versión de arriba, Funes recibió un espaldarazo importante con el entusiasmo de un grupo reducido de “salvadoreños en el área metropolitana de Washington DC”, que promovió su figura en distintos escenarios estadounidenses donde había altas concentraciones de emigrantes salvadoreños. Aunque el grupo creado en Estados Unidos no recibió tanta atención, sí se le atribuye

⁴⁴¹ Entrevista con Aristides Valencia, coordinador departamental del FMLN en Usulután y miembro del Consejo Nacional del partido, 21 de agosto de 2007.

⁴⁴² El Faro, “«Amigos de Mauricio Funes» en E.U.A colectan fondos para campaña”, disponible en www.elfaro.net, publicado el 11 de junio de 2007.

⁴⁴³ Jorge O. Martínez, “Un tal Mauricio”, disponible en <http://www.salvadorenosenelmundo.blogspot.com/2009/04/un-tal-mauricio.html>, 17 de abril de 2009.

parte del protagonismo que capitalizó el movimiento similar que se constituyó en El Salvador y que acompañó a Funes antes y después del triunfo electoral (algunos de sus miembros forman parte del gabinete de gobierno que asumió el poder en 2009). Su apoyo fue fundamental en todo el proceso, pues logró generar una imagen del candidato más allá del partido exguerrillero para presentarlo como un representante de sectores más diversos del país. En su página de Internet, se dice que este movimiento es “una iniciativa independiente, pluralista y no partidista que aglutina a personas y sectores organizados de la ciudadanía salvadoreña en el país y en el exterior” (www.amigosdemaucio.com/mundo). Definen sus objetivos así:

Decidimos unificar esfuerzos para apoyar la candidatura presidencial de Mauricio Funes y para participar en el proceso de cambio seguro que su gobierno impulsará durante el periodo 2009-2014.

El Salvador vive un momento político excepcional: hoy es posible la alternabilidad en el gobierno. Este cambio político es necesario para el bienestar y las impostergables transformaciones nacionales y constituye un paso fundamental para consolidar el proceso democrático. La alternancia en el gobierno, lejos de representar una ruptura del sistema democrático, constituye una de sus principales fortalezas.

Es notable que el movimiento consiguiera fundar sedes en seis departamentos salvadoreños (Sonsonate, La Libertad, Santa Ana, Ahuachapán, Cabañas y Usulután), pero sobre todo llaman la atención las cuatro en Texas, Nueva York, California y Washington DC. “Inicialmente no vimos la necesidad de darle estructura [al movimiento], pero luego vimos la necesidad de hacerlo, porque, por ejemplo, en el exterior han comenzado a funcionar movimientos y han fundado páginas *web*, algunos están colectando recursos y sin darnos cuenta nosotros. Entonces vimos la necesidad de darle estructura y organizarlo por sectores”, le explicó a la prensa el entonces candidato en agosto de 2008⁴⁴⁴.

En una visita posterior a Los Ángeles y ante un foro organizado por SEEM en noviembre de ese mismo año, Funes se refirió a la eventualidad “de un cambio en El Salvador para que los salvadoreños en el exterior puedan participar” y ofreció que, de

⁴⁴⁴ El Faro, “Amigos de Funes, no del FMLN”, disponible en www.elfaro.net, 4 de agosto de 2008.

ganar las elecciones en 2009, propondría el desarrollo de mecanismos que facilitarían la importación de bienes sin fines de lucro, gestionaría la aprobación de medidas que redujeran los costos de transferencia de las remesas y, en general, habló de la legitimidad de las demandas de la diáspora por participar “en los destinos del país”.

Por su lado, el candidato de la derecha, Rodrigo Ávila, hizo igualmente varios viajes a Estados Unidos para reunirse con la comunidad salvadoreña residente en ese país⁴⁴⁵. Su agenda incluyó, entre otros eventos, una cena para recoger fondos con empresarios salvadoreños, reuniones con representantes de instituciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OEA, así como funcionarios del Congreso, Senado y Departamento de Estado. Dos elementos más mostraron la extraterritorialidad de la campaña electoral de la derecha: en junio de 2008, Ávila presentó una estrategia específica para la atención de los salvadoreños en el exterior denominada "Vamos de la mano hermano lejano"⁴⁴⁶ y, en algún momento, se mencionó como su compañero de fórmula a José Ramón Barahona, un exitoso empresario nacido en El Salvador pero que había residido en Virginia por muchos años⁴⁴⁷. Al final, Ávila se decantó por otra persona.

Ha habido también esfuerzos de la propia población emigrante organizada por insertarse en algunas instituciones salvadoreñas. De esa forma, surgió en el pasado el Comité Político Empresarial de los Emigrantes Centroamericanos (COPEECA). Este caso forma parte de esa ‘explosión de organizaciones’ que se dio en la posguerra salvadoreña y cuya existencia ha sido bastante efímera. Este comité fue formado en 1999 por un grupo de empresarios salvadoreños residentes en Los Ángeles. El objetivo era empujar la participación de emigrantes centroamericanos en las elecciones de sus países de origen. Baker-Cristales consigna que COPEECA apoyó las candidaturas de un emigrante para alcalde, otro para diputado de la Asamblea Legislativa y un último para el PARLACEN (dos vivían en Los Ángeles y otro en Nueva York) durante las elecciones de 2000 en El Salvador⁴⁴⁸. Ninguno salió electo,

⁴⁴⁵ Ver entre otro, El Faro, “Saca sí estuvo en actos para recoger fondos de campaña en EUA”, disponible en www.elfaro.net, 9 de abril de 2008 y La Prensa Gráfica, “Ávila llegó a los EUA en busca de apoyos”, disponible en www.laprensagrafica.com, 18 de julio de 2008.

⁴⁴⁶ La Prensa Gráfica, “Ávila gestionará TPS y visas para trabajadores agrícolas en EUA”, disponible en www.laprensagrafica.com, 9 de junio de 2008.

⁴⁴⁷ La Prensa Gráfica, “Proponen a Ramón Barahona como compañero de Ávila”, disponible en www.laprensagrafica.com, 29 de julio de 2008.

⁴⁴⁸ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 75.

pero COPEECA sí tuvo éxito en respaldar a un centroamericano para un cargo público en la ciudad de Lynwood, California.

Sobre la desintegración de COPEECA, es interesante el punto de vista de Juan Durán, quien fue dirigente de la organización y preside desde hace 14 años la Cámara de Comercio de El Salvador-California. La organización intentó crear un espacio para la participación política de la ‘comunidad en el exterior’, pero ‘sin tintes partidarios’, porque ningún partido político establecido era una opción viable⁴⁴⁹. Baker-Cristales escribió sobre COPEECA que carecía de una plataforma política, excepto la de apoyar a ‘empresarios transnacionales’ en las contiendas electorales tanto en El Salvador como en Los Ángeles. Lo escrito por la autora coincide con la visión expresada por Durán, quien habla de la creación tanto de una plataforma común para que todas las ideologías tuvieran cabida como de una comunidad política fortalecida que luego trascendiera hacia la fundación de un partido político. Sin embargo, los grupos que crearon COPEECA tenían sus preferencias políticas y terminaron alineándose con los partidos salvadoreños grandes, lo cual generó fisuras internas. A fines de la década de 1990, fue difícil también tener alguna resonancia en los partidos nacionales, los cuales “cerraron sus puertas” a los expatriados y, por tanto, estaban frente a una realidad del sistema político: “sin partido no hay forma de participar”. Es ilustrativo lo que Durán dice al final de nuestra conversación: “En Los Ángeles las cosas se mantienen como 20 años atrás, predominan las mismas luchas ideológicas... todos los esfuerzos vienen de esa escuela”.

Se conoce también de otro caso similar (por lo efímero y sus motivaciones político electorales) de una organización denominada *Salvadoran-American Political Action Committee* (Sal-PAC), fundada en 1998. Sus últimas actividades ocurrieron en 2001 y había nacido para contribuir en las campañas electorales de algunos inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos e incidir así en la política local de dicho país⁴⁵⁰. Sin embargo, su atención estaba totalmente puesta en el país de destino: constituyeron el único grupo de cabildeo en favor de los centroamericanos que residían en Estados Unidos. Estaba compuesto por abogados, empresarios y

⁴⁴⁹ Entrevista telefónica desde Los Ángeles con Juan Durán, líder de COPEECA, 24 de abril de 2008.

⁴⁵⁰ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 68. Véase además Nora Hamilton y N. Stoltz, *op. cit.*, p. 192.

profesionales que intentaron introducir la perspectiva salvadoreña en una serie de asuntos locales en California, principalmente⁴⁵¹.

En COPEECA y en Sal-PAC se puede identificar cierta tendencia de las organizaciones de emigrantes motivadas electoralmente a dinamizarse sobre todo en los tiempos cercanos a los comicios. Por eso mismo, no hubo tiempo suficiente para generar una tradición organizativa que pudiera contribuir a la incorporación continua de los salvadoreños (y centroamericanos, como fue su meta) en la vida política de sus naciones de procedencia y de destino. Sin embargo, escribió Landolt,

Con o sin el derecho a votar en el exterior, los migrantes son parte del mundo político salvadoreño. Las elecciones municipales de marzo de 2000 resaltan esta realidad. Comités de migrantes financiaron muchas campañas electorales, por compromiso político o por apoyar a un compadre o familiar. Con frecuencia se encuentran alcaldes que han vivido en el extranjero o viajan regularmente a visitar a los paisanos. Después de las elecciones muchos consejos municipales en pueblos de alta migración están buscando el apoyo de los paisanos migrantes para financiar las obras públicas⁴⁵².

Los hechos que señala Landolt, si bien son ciertos, tienen un alcance muy limitado y ciertamente sólo se han registrado en los municipios de larga tradición emigratoria, como bien lo dice la autora. Sí se han dado casos de financiamiento de campañas electorales desde el exterior, como lo he podido verificar en Santa Elena, Usulután, uno de los municipios en donde desarrollé mi trabajo de campo. Ahí se formó el comité “Al frente por Santa Elena”, a finales de la década de los noventa, y este financió casi el 80 por ciento de la campaña de 2000 que llevó a la alcaldía por primera vez a un candidato del FMLN en ese municipio⁴⁵³. Pero no hay ningún otro caso comprobado en el que la contribución de los salvadoreños en el exterior haya sido determinante en el triunfo de un alcalde.

⁴⁵¹ Los Angeles Times, "Salvadorans Stake Their Claim in Southland Political Game", disponible en <http://articles.latimes.com/1999/apr/11/local/me-26330>, 11 de abril de 1999.

⁴⁵² Patricia Landolt, 2003, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁵³ Entrevista con Nicolás Barrera, exalcalde de Santa Elena (2000-2006) y coordinador municipal del FMLN en ese municipio. 15 de agosto de 2007.

A la población emigrante le ha funcionado en ocasiones postularse a través de partidos políticos nacionales como lo han hecho diputados suplentes y propietarios del FMLN en el PARLACEN y en la Asamblea Legislativa. También hay un diputado del PARLACEN residente en Los Ángeles por el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Éste es el empresario Carlos Martínez, que llegó a Estados Unidos en 1988⁴⁵⁴. Martínez asegura que, en 2005, cuando él se interesó en una postulación consultó a varios partidos políticos y el PDC fue el único que le abrió las puertas⁴⁵⁵. Ahora es parte de la Comisión Política del PDC y ha fundado el “Movimiento PDC en el exterior” (en 2007), que crea las juntas directivas del partido en Estados Unidos.

He conocido a lo largo de mi investigación el caso de un solo alcalde que utilizó su trayectoria en el exterior para ganar los comicios en una municipalidad⁴⁵⁶. La prensa fijó su atención en Hugo Salinas, candidato para la alcaldía de Intipucá -- uno de los municipios del oriente del país que tiene a gran parte de su población en el extranjero—desde 2006, cuando se postuló, sin éxito, al cargo. Salinas, quien vivió en Los Ángeles desde 1990, retornó a Intipucá para competir por la alcaldía cobijado por la bandera del PCN y, aunque no ganó, ese año colocó al partido que lo postuló en una posición muy cercana a la del triunfador, ARENA. Menos de 70 votos lo pusieron en el segundo lugar en ese año. Sin embargo, es notable que en 2004, el PCN, con otro candidato, había quedado mucho más abajo y ARENA había logrado 1,623 votos, más del triple de su principal contendiente⁴⁵⁷.

Según una nota periodística, más que a la trayectoria del partido, el aumento de los votos en 2006 se debió al candidato mismo:

El PCN está en su mejor posición en Intipucá en los últimos 20 años, pero no se debe al trabajo partidario sino al candidato. Un emigrante que ha vuelto al municipio a habitar una casa enorme de dos pisos que tiene, en la terraza, las banderas de El Salvador y de Estados Unidos. De paso, Salinas está dividiendo las tradiciones políticas y reta al

⁴⁵⁴ Me parece importante mencionar este caso a pesar de que el PDC no es parte fundamental en mi investigación, pero sí ilustra cómo los migrantes se van abriendo espacios en la vida política salvadoreña.

⁴⁵⁵ Entrevista con Carlos Martínez, diputado del PARLACEN por el PDC, residente en Los Ángeles. 4 de noviembre de 2007.

⁴⁵⁶ También conocí de otro migrante, Ingmar Barrera, quien recién retornó a su pueblo natal, San Alejo (La Unión) y fue electo alcalde en los comicios de marzo de 2009.

⁴⁵⁷ El Faro, "Las elecciones transforman Intipucá", disponible en www.elfaro.net, publicado el 23 de octubre de 2006.

conservadurismo salvadoreño. Hace campaña abiertamente como homosexual, habla con franqueza de su lucha contra el VIH Sida, un virus que adquirió hace 18 años, y ha llenado las calles del pueblo con pintas como la de Ever [*Stronger than ever*] u otras que rezan *Hugo Salinas the New Mayor* o *PCN, Nobody Stop them* (sic)⁴⁵⁸.

En 2009, Salinas se postuló nuevamente con el mismo partido y ganó las elecciones municipales. Se considera el primer salvadoreño que retornó a su país expresamente para competir en comicios locales⁴⁵⁹. Ayudó a crear la “Fundación Unidos por Intipucá”, que financió proyectos con remesas colectivas durante 14 años hasta que se desintegró en 2007. Esa experiencia de ayuda a su pueblo natal fue importante para ganarse la simpatía de sus compatriotas en las campañas electorales locales. Sobre los partidos políticos, Salinas expresa muy poco compromiso y sus lazos con el PCN, por ejemplo, los atribuye a que el partido le ha dado “muchísima libertad” para decidir, aunque el primer acercamiento que tuvo en el terreno político partidario fue en 2005 con ARENA, que no aceptó incluirlo en sus candidaturas. Sin embargo, en su corta historia política no se menciona el respaldo de la numerosa población intipucueña en el exterior e incluso su última campaña la financió con recursos propios casi en su totalidad. Su interés en la política local nacional es, pues, en gran parte individual, aunque sí hay relaciones con algunos expatriados que han creado, tras el triunfo de Salinas, la organización “Unidos por el Cambio”, que tiene proyectado recoger fondos para obras de infraestructura menor en Intipucá.

Ese ha sido el único candidato que explícitamente ha recurrido a su historia migratoria en su campaña electoral. En cantidad, probablemente la mayor participación de emigrantes se da en algunos consejos municipales. Como muestra, la delegada de ARENA para los salvadoreños en el exterior, Amalia Espinal, asegura que conoce, muy vagamente, la existencia de dos emigrantes que se incorporaron a consejos municipales de Chalatenango y Gotera en 2006. En Usulután, según el coordinador departamental del FMLN, Aristides Valencia, hay participación de emigrantes en los municipios de San Agustín y Berlín. Ambas, dice Valencia, fueron

⁴⁵⁸ *Idem.*

⁴⁵⁹ Entrevista con Hugo Salinas, alcalde de Intipucá 2009-2012, 19 de abril de 2009.

fórmulas ganadoras en las elecciones de 2006 y las alcaldías se mantienen fundamentalmente por ayuda de salvadoreños en el exterior.

Por tanto, sí se ha comprobado la incorporación de la diáspora en el sistema político salvadoreño y su presencia es mayor a la que había en la década pasada. Sin embargo, los espacios son muy limitados y su poder de decisión es igualmente exiguo en los asuntos tanto nacionales como locales. El tema de la migración internacional y su relevancia en el imaginario salvadoreño se hizo fuertemente notorio en la campaña presidencial de 2004, como ya he mencionado. El spot de ARENA que mostraba a una familia temerosa porque podía dejar de recibir su remesa fue más que exitoso entre los votantes del país.

El principal partido de derecha del país utilizó el tema para desacreditar al partido de la exguerrilla, que todavía seis meses antes de las elecciones de ese año se perfilaba como ganador. ARENA logró cambiar el escenario, en parte, por ese spot y su estrategia publicitaria que centraba la atención de los votantes en el tema de las remesas. El mensaje era claro: un triunfo del candidato del FMLN, el excomandante guerrillero Shafick Handal, detendría el flujo de remesas familiares de Estados Unidos a El Salvador. Este fue un pilar importante, aunque no el único, para la arrasadora victoria de la derecha en El Salvador, que en los últimos años había visto reducido su caudal electoral⁴⁶⁰.

El mensaje de ARENA, que manipulaba a las familias receptoras de remesas y potenciales votantes, fue respaldado por funcionarios estadounidenses que desfilaron por el país en los meses previos a los comicios⁴⁶¹. El enviado especial de la Casa Blanca para América Latina, Otto Reich, fue el encargado de señalar los supuestos riesgos de un eventual triunfo del FMLN, entre ellos el bloqueo de remesas. Ese fue “el colofón de una campaña de ARENA en el mismo sentido, en radio y televisión, que sólo fue desmentida por la Embajada de Estados Unidos una vez que los comicios

⁴⁶⁰ Álvaro Artiga, "El Salvador. Maremoto electoral en 2004", en *Nueva Sociedad*, núm. 192, julio-agosto 2004.

⁴⁶¹ Para una relación completa de las declaraciones de los funcionarios publicadas por la prensa salvadoreña, véase Allen, Mea, "Declaraciones de funcionarios del gobierno de Estados Unidos intimidan a los votantes salvadoreños", disponible en <http://www.cis-elsalvador.org/archive/s2004-0506.htm#DeclaracionesTEXTO>, s/f; ver también El Diario de Hoy, "Control a remesas. Congresista advierte por el FMLN", disponible en <http://www.elsalvador.com/especiales/2003/Elecciones2004/nota144.html>, s/f.

habían terminado y Saca era ya presidente electo”, consigna una nota periodística reciente⁴⁶².

Para darle continuidad a la “campana de terror”, como la denominó el FMLN, también llegó a El Salvador en ese tiempo el subsecretario de Estado adjunto para América Latina de Estados Unidos, Roger Noriega. El funcionario pedía a la población salvadoreña que, al emitir su voto, pensara qué tipo de relaciones habría entre los dos países en el caso de que llegara el FMLN al Ejecutivo. Noriega se reunió con los candidatos de todos los partidos políticos, menos con Handal, según la información periodística.

El FMLN, por ser la víctima en este caso, condenó este tipo de manipulación. Sus militantes en Estados Unidos han aceptado que en 2004 no estuvieron preparados para contrarrestar una campaña de esa naturaleza. “Sinceramente hubo muchas debilidades porque no estábamos preparados para combatir toda la campaña de miedo [de 2004] que se desarrolló en El Salvador contra nosotros [el FMLN]. Mandamos delegaciones [desde Estados Unidos] y pusimos anuncios pero ya bien tarde, cuando ya estaba bien metida la campaña de miedo”, dice Efraín Tejada, diputado suplente del PARLACEN por el FMLN residente en Nueva York.

En el marco de la campaña electoral de 2009, el entonces embajador estadounidense en el país, Charles Glazer, quiso distanciarse de esa postura de su gobierno que en 2004 inclinó la balanza hacia ARENA. “No verán a los Estados Unidos tomar partido en estas elecciones (las de 2009). Nosotros respetaremos la decisión soberana del pueblo salvadoreño de elegir a sus próximos líderes”, dijo el diplomático a la prensa⁴⁶³. En los mismos términos se expresó un portavoz del Departamento de Estado un par de días antes de las elecciones presidenciales: “El Gobierno de Estados Unidos apoya el proceso democrático en El Salvador. Respetaremos la voluntad del pueblo salvadoreño y trabajaremos constructivamente con quien gane esas elecciones”⁴⁶⁴. Así respondían a las versiones que nuevamente circulaban en la campaña electoral en la que algunos legisladores republicanos y

⁴⁶² El Faro, “E.U.A promete no interferir en proceso electoral salvadoreño”, disponible en www.elfaro.net, publicado el 18 de marzo de 2008.

⁴⁶³ *Idem*.

⁴⁶⁴ Telecinco, “EE.UU. trabajará ‘constructivamente’ con quien gane en los comicios salvadoreños”, disponible en <http://www.telecinco.es/informativos/nacional/noticia/857032/857032>, publicado el 13 de marzo de 2009.

funcionarios del gobierno salvadoreño sugerían que se cortarían el flujo de las remesas familiares si llegaba a ganar el izquierdista Mauricio Funes.

Por su lado, la dirigencia efemenista decidió atajar tempranamente las maniobras de la derecha en el tema de las remesas. Desde diciembre de 2007, en las giras de su candidato presidencial por distintas ciudades estadounidenses difundió el mensaje de que el eventual triunfo de la izquierda no dañaría en ninguna forma las relaciones con el gobierno estadounidense⁴⁶⁵.

La lucha por la presidencia en este contexto era bastante diferente al escenario de 2004. En la nueva coyuntura electoral, podría decirse que pesaron varios elementos internos y externos. En el plano nacional, puede hablarse, por ejemplo, de que el candidato del FMLN era un izquierdista moderado que no había militado en el partido ni durante ni después de la guerra. Por el otro lado, en el plano internacional, ya en noviembre de 2008 George W. Bush y el partido republicano habían perdido la presidencia en Estados Unidos. La administración de Barack Obama había generado un contexto bilateral e internacional bastante distinto respecto a las relaciones con el resto del mundo. Así pueden entenderse las declaraciones de los funcionarios estadounidenses que insistían en que su gobierno estaba dispuesto a trabajar con el candidato ganador. En mi opinión, se estaba reconociendo lo sensible que podía ser tocar el tema de las remesas, la principal fuente de ingresos en muchos hogares salvadoreños, y cómo eso se prestaba a estratagemas políticas que podían traducirse en ganancias o pérdidas electorales.

Un análisis estadístico realizado para la presente investigación intentó explorar si había correlación entre el porcentaje de hogares que recibe remesas en cada municipio salvadoreño y el partido más votado en cada uno de ellos. Aunque sí se encontraron correlaciones entre las dos variables, éstas no fueron estadísticamente significativas (ver cuadro 6.1).

Cuadro 6.1. Correlaciones entre porcentaje de hogares que reciben remesas y partido más votado en cada municipio salvadoreño

Partido político	2004	2006
ARENA	0.232	0.128
FMLN	- 0.285	-0.222

⁴⁶⁵ The Washinton Post, “D.C. Area A Stop in Salvadoran Campaign”, en The Washington Post, pág. A15, 19 de diciembre de 2007.

Elaboración propia. Datos de las remesas tomados del Informe del PNUD sobre El Salvador 2005. Datos de las elecciones de 2004 y 2006 tomados de las revistas ECA marzo-abril 2004 y marzo 2006, respectivamente.

Un dato revelador fue que la correlación en la elección presidencial de 2004 fue más alta que en la municipal y legislativa de 2006, cuando el tema de las remesas no figuró en la campaña del partido ARENA. En la relación entre éstas dos variables intervienen muchos más factores⁴⁶⁶, pero los resultados obtenidos nos indican que el porcentaje de hogares receptores de remesas influye favorablemente en el voto por ARENA y negativamente en el FMLN.

6.3 Participación electoral de los emigrantes: activismo político sin derechos extraterritoriales reconocidos

Aquí me enfoqué en las formas en las que la diáspora salvadoreña ha sido (o ha intentado ser) partícipe del funcionamiento y de la evolución del sistema electoral en su país de origen. En cuanto al voto extraterritorial, hay visiones tan distintas entre los dos principales partidos políticos salvadoreños que su discusión tomará unos años más, si es que no se torna interminable por la indefinición de los diputados que deben tomar la decisión en el parlamento salvadoreño. Esto es bastante paradójico tomando en cuenta que no se requiere una reforma constitucional, sino únicamente adecuar la legislación electoral ya existente para facilitar el ejercicio del derecho, una vez reconocido.

El voto extraterritorial se ha estancado en discusiones sin sentido que no están allanando el camino para que pueda ser ejercido por quienes lo demandan. En 2006, se empezó a emitir el DUI en tres ciudades de Estados Unidos. Esto se consideraba uno de los primeros pasos para concretar el voto en el exterior, pero el proceso afronta varios problemas como la poca demanda del documento y el hecho de que sólo se esté emitiendo en pocas ciudades estadounidenses, además de que no se ha empezado a hacer lo mismo en otros países con población salvadoreña.

⁴⁶⁶ Alvaro Artiga, *op. cit.*, p. 20. Este autor señala, por ejemplo, el papel fundamental que tuvieron dos hechos en el triunfo de ARENA: el primero, fue la selección de los candidatos de ambos partidos y, el segundo, la ejecución (y éxito publicitario) del llamado “Plan Mano Dura” de combate a la delincuencia de las pandillas, un problema que estaba incidiendo negativamente en la imagen del partido en el gobierno.

Por hoy, la discusión está en un nivel muy primario, no ha pasado aún a la consideración de qué tipo de elecciones abarcaría ni se piensa todavía en la posibilidad de establecer representaciones legislativas exclusivas para los salvadoreños en el exterior. Mis informantes parecían estar de acuerdo en que, de ser aprobado, el voto en el exterior será para las elecciones presidenciales únicamente y luego se discutiría si puede abarcar alguna otra, pero en las que se nota más renuencia de parte de los parlamentarios, específicamente, es en las municipales.

A modo de síntesis, puede decirse que la viabilidad del voto extraterritorial está atrapada en la indefinición de los responsables de operativizarlo. A ello han conducido los siguientes elementos: falsas controversias (como la de la constitucionalidad), discursos vacíos que no se convierten en acciones (como el de la “necesidad” del censo de la población emigrante), el laberinto de las agendas nacionales de los partidos políticos (no es prioridad dentro de la reforma electoral impulsada ni por la derecha ni por la izquierda) y las propias carencias de la diáspora, que hasta ahora ha sido incapaz de generar un movimiento más fuerte dentro y fuera de El Salvador en favor de sus derechos políticos.

También encontré evidencia de la extraterritorialidad de las campañas electorales y de algunos candidatos a cargos públicos. Tal y como lo definí en la parte metodológica, uno de los modos de participación política que incluyo en mi estudio se relaciona con el activismo de los emigrantes en las campañas electorales y sus vínculos con partidos políticos. En general, la diáspora salvadoreña suele coleccionar fondos para partidos políticos en los Estados Unidos, organizan viajes de políticos salvadoreños a ciudades estadounidenses, votan en algunas elecciones y buscan el apoyo de políticos estadounidenses para los partidos salvadoreños de su predilección⁴⁶⁷. Sin embargo, Baker-Cristales sostiene que “mientras los votantes pueden ser transnacionales, los partidos políticos raramente lo son”⁴⁶⁸. La autora se refiere a los escasos espacios que los emigrantes han ido ganando en las estructuras partidarias de ARENA y del FMLN, por ejemplo.

En la actualidad, el escenario tan estrecho descrito por Baker-Cristales se ha modificado ligeramente, pues uno de los dos partidos más grandes del país (el FMLN) ha incluido al menos en las dos últimas elecciones para diputados propietarios y suplentes del PARLACEN a algunos miembros de la diáspora de larga militancia en

⁴⁶⁷ Beth Baker-Cristales, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁶⁸ *Ídem.*

sus filas. No será éste un lugar privilegiado para incidir en los asuntos electorales al más alto nivel, pero sí ha sido una muestra de cierta apertura que puede traducirse en la participación de la población emigrante en escaños más importantes del sistema político salvadoreño.

Ha habido casos en los que se ha constatado el apoyo de algunas organizaciones de emigrantes para incorporar a la comunidad expatriada en la política salvadoreña nacional. COPEECA, en sus pocos años de existencia, intentó incidir en el terreno político electoral sin éxito, como señalé anteriormente. Al Frente por Santa Elena es otra de las organizaciones que ha participado activamente apoyando a candidatos del FMLN desde 2000 con logros notables que se han observado incluso en los comicios municipales de 2009.

Aunque escasos, sí se sabe de la participación de algunos emigrantes retornados en ciertos concejos municipales y ha habido al menos dos de ellos que han ganado elecciones municipales en el país (en 2009, en Intipucá y San Alejo, departamento de La Unión). Otros ensayos se hicieron en algunos municipios por integrar en algunos concejos municipales a miembros de la comunidad expatriada, pero las experiencias han sido escasas (mis informantes, como ya indiqué en el capítulo 5, hablaron de cuatro municipios en los que se incorporó a emigrantes a los concejos municipales --dos por ARENA y dos por el FMLN en 2006) y algunas de las fórmulas electorales no han resultado ganadoras⁴⁶⁹.

Hay un fenómeno interesante en todo esto, pues se han dado hasta ahora dos dinámicas paralelas: por un lado, los emigrantes han logrado una representación poco significativa en el sistema político salvadoreño como producto de su postulación a cargos públicos y, por otro lado, su presencia parece ensancharse cuando se le analiza en el plano (utilitarista) de las campañas electorales. Así puede interpretarse su participación coyuntural en periodos de comicios para apoyar logística y financieramente las campañas de determinados partidos o, aún peor, para usarlos como instrumentos disuasivos en la propaganda más perversa de algunos candidatos.

Ese fue el caso de la campaña lanzada en 2004 por ARENA, en la que se generó miedo al bloqueo de las remesas en el caso de una victoria efemelenista. Fue notorio que el partido gobernante, con una maquinaria propagandística que ha

⁴⁶⁹ PNUD, "Cuadernos sobre Desarrollo Humano. Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador", núm. 7, San Salvador, 2007, p. 79. El PNUD consigna el intento en la alcaldía de Cojutepeque por parte del FMLN, pero ese año dicho partido no ganó los comicios locales.

demostrado su eficacia por casi dos décadas, seleccionara el tema de las remesas para empujar su triunfo en una contienda muy disputada en el periodo preelectoral. En cualquier caso, medir los grados de participación de la diáspora en los procesos electorales de El Salvador es bastante difícil.

Aquí he intentado identificar, si es que los hay, los fundamentos de aquellos sectores que le temen al potencial electoral de la comunidad expatriada. Manifiestan ese temor cuando se escudan en el volumen de la población residente en el exterior para oponerse al voto extraterritorial, pues su participación podría ‘alterar’ los resultados de los comicios nacionales. En esa idea, se originó la hipótesis c) de mi investigación que dice: “La participación de los emigrantes en los procesos electorales de El Salvador es poco significativa”.

Efectivamente, los resultados del análisis estadístico que hice muestran una correlación poco significativa entre el porcentaje de hogares receptores de remesas y el partido más votado en los 262 municipios salvadoreños. Si se profundizara en ese tipo de indicadores (y se añadieran otros más), podríamos explicar mejor cómo inciden los emigrantes en los procesos electorales del país. Por ahora, baste decir que ninguno de los índices analizados en esta investigación le da niveles de participación significativos a la diáspora salvadoreña en los procesos electorales nacionales.

7.0 Participación política de los emigrantes en dos municipios salvadoreños

Este capítulo explora las formas de incorporación de la diáspora salvadoreña a nivel local, es decir, en sus comunidades de origen. Por su carácter exploratorio, decidí centrar mi análisis en dos municipios salvadoreños, a fin de hacer un esfuerzo comparativo sobre algunos escenarios que pueden encontrarse en cuanto al involucramiento de la población emigrante en sus pueblos de procedencia.

Como expliqué en la parte metodológica de la presente investigación, hice trabajo de campo en dos municipios, ambos situados en el oriental departamento de Usulután: Santa Elena y Jucuapa. En total, conduje 18 entrevistas en ambos municipios y 14 de ellas corresponden a Santa Elena. El desbalance respecto al número de entrevistas obedece tanto a las características de estas dos comunidades como a cuestiones de origen circunstancial.

Pese a ser muy homogéneas en el número de habitantes y en el porcentaje de hogares que reciben remesas, Santa Elena ha registrado una actividad transnacional mucho más significativa que Jucuapa sobre todo por el dinamismo del Comité de Amigos de Santa Elena (CASE), fundado a principios de los noventa⁴⁷⁰. Más recientemente, en 2006, se creó el Comité de Cultura, Educación y Deportes de Santa Elena (CEDESE). Iniciativas como éstas han colocado a los elénicos residentes en el exterior en posiciones privilegiadas en su pueblo de origen debido a los vínculos que han cultivado con la población local.

Lo circunstancial se refiere al periodo en el que realicé el trabajo de campo en agosto y septiembre de 2007, precisamente cuando se celebra la fiesta patronal de Santa Elena. Ello permitió que mi estancia en el municipio coincidiera con la visita de muchos elénicos residentes en ciudades de California, principalmente.

En el caso de Jucuapa, las relaciones existentes entre la población emigrante y la local se mantienen solamente al nivel de familias y amigos. No se han registrado esfuerzos organizativos entre la comunidad jucuapense residente en el exterior y ninguna administración municipal ha establecido hasta hoy vínculos con ella en forma institucional. Sobre esto abundaré en las páginas siguientes.

⁴⁷⁰ Tiene filiales en San Francisco y Los Ángeles, así como un referente local en Santa Elena. CASE ha sido objeto de diversos estudios académicos por ser considerado uno de los primeros clubes de salvadoreños fundado en Estados Unidos y por su larga trayectoria en la esfera transfronteriza.

Todas las características señaladas arriba hacen de los dos municipios casos interesantes para ser comparados y formarnos una idea de cómo se están incorporando o integrando los emigrantes en sus comunidades de origen. Esto también contribuirá a la comprensión de las complicadas redes transfronterizas que se están generando en El Salvador y que se concretan en este nivel micro o subregional. Los capítulos 4, 5 y 6 se han ocupado de aspectos de carácter macro: gobierno central, partidos políticos y procesos electorales.

He argumentado en otro escrito que el estudio de comunidades territoriales específicas puede ser útil para ilustrar las consecuencias diferenciadas que se dan en los países expulsores, resultado de la migración internacional⁴⁷¹. Sin embargo, gran parte de la literatura académica sobre El Salvador revisada para esta investigación se enfocó hasta hace pocos años en el análisis de estructuras nacionales, a pesar de reconocer la importancia de los contextos subnacionales en el estudio de la comunidad emigrante en su relación con sus pueblos de origen⁴⁷².

En contrario, Goldring, por ejemplo, dice que al fijar nuestra atención en el nivel nacional, podríamos estar restando importancia a los niveles debajo del Estado. Más que eso, deberíamos considerar el transnacionalismo en el contexto de los procesos subnacionales, sobre todo a la hora de examinar las redes que se establecen entre los llamados emigrantes colectivos y sus comunidades de origen. Su propuesta es que se estudien las relaciones entre organizaciones transnacionales de emigrantes y el gobierno de un país (Goldring estaba estudiando el caso de México), y que el análisis tenga asidero en contextos subnacionales determinados⁴⁷³.

Para contribuir a los estudios de ese tipo, esta sección examinará los siguientes elementos en Santa Elena y Jucuapa: primero, las formas de participación de los emigrantes a nivel local y su peso en el escenario político (vínculos con partidos o con autoridades municipales, involucramiento en clubes de oriundos, colaboración en campañas electorales); y segundo, las diferencias entre la participación política de

⁴⁷¹ Xiomara Peraza, *op. cit.*.

⁴⁷² Sarah Mahler, "Theoretical and empirical contributions toward a research agenda for transnationalism." En Peter Smith y Luis Guarnizo, *Transnationalism from Below*. Transaction Publishers, New Brunswick, Nueva Jersey. 1998; Luin Goldring, "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation in the Mexican Nation", en *Latin American Research Review*, núm. 37, vol. 3, 2002; Rainer Bauböck, "Towards a theory of Political Transnationalism", en *International Migration Review*, núm. 37, vol. 3, 2003.

⁴⁷³ Luin Goldring, *op. cit.*, p. 22.

emigrantes organizados y no organizados en los asuntos locales. Al final, hago algunas comparaciones entre los desarrollos observados en cada comunidad.

7.1 Formas de participación política de los emigrantes

7.1.1 Santa Elena

En este municipio, existen tres organizaciones de emigrantes que dan cuenta de múltiples formas de incorporación posibles en un escenario transfronterizo: “Al Frente por Santa Elena” (un comité que apoya al FMLN desde fuera de las fronteras), CASE (un club de oriundos que contribuye en proyectos de infraestructura básica y otras ayudas a la comunidad) y CEDESE (el segundo club de oriundos creado en la localidad enfocado en asuntos educativos, deportivos y culturales).

La modalidad más abierta de participación política entre la población emigrante de Santa Elena es la practicada por la organización “Al Frente por Santa Elena”. Integrada por antiguos militantes de izquierda residentes en Los Ángeles, sus actividades se orientan exclusivamente a este municipio. Es una agrupación muy modesta en cuanto al número de sus integrantes pero hizo historia en las elecciones municipales de 2000, cuando sus aportes económicos llevaron al triunfo por primera vez en esa localidad de un candidato del FMLN, Nicolás Barrera⁴⁷⁴.

Como actual coordinador municipal del FMLN en este municipio, Barrera se encarga de las relaciones con la organización Al Frente por Santa Elena. Lo usual en sus intercambios es que sus integrantes viajen a El Salvador y ahí se establezcan líneas de trabajo con el partido de los exguerrilleros. “Ellos discuten y opinan sobre lo que más necesita el municipio... En la parte interna del partido, están también informados y siempre hemos mantenido una relación de mucho respeto, más que todo ellos siempre apoyan lo que al final en el municipio se determina; por supuesto, hay que razonarles y argumentarles lo que se decide”, apunta Barrera.

En el discurso político del exalcalde se advierte una característica singular atribuida a los emigrantes en el comité de apoyo al FMLN: se considera que su involucramiento en los asuntos partidarios está despojado de todo beneficio individual y, en ese sentido, se juzga el valor positivo de su aporte. Así lo expresa Barrera: “No hay un interés particular como podría haber en los que estamos acá (en Santa Elena),

⁴⁷⁴ Entrevista con Nicolás Barrera, 15 de agosto de 2007. Ex alcalde de Santa Elena (2000- 2003 y 2003-2006) y actual coordinador municipal del FMLN en ese lugar.

porque ellos (los emigrantes) están allá; entonces, ellos no buscarían un interés personal porque no pueden participar y por eso se asume que cualquier cuestionamiento va en sentido positivo, noble y propositivo”.

De las afirmaciones incluidas arriba se desprenden aspectos importantes sobre el casi nulo poder de decisión de los miembros del comité efemelenista elénico. Sí les informan de las dinámicas internas, pero aparentemente su poder se limita a confirmar las decisiones que ya han sido tomadas. Tal limitación no parece ser un problema para algunos de los integrantes del comité, quienes no se ven a sí mismos como militantes propiamente dichos.

Oliverio Saravia reside en California y es secretario de Al Frente por Santa Elena. La vida lo llevó a este municipio, aunque no nació ahí sino en la vecina Chinameca, del departamento de San Miguel. Salió de El Salvador a inicios de la guerra civil, huyendo de la persecución en contra de los maestros organizados en la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de junio)⁴⁷⁵. A pesar de ser uno de los miembros más activos del comité efemelenista, Saravia utiliza términos duros y críticos para hablar de los partidos políticos, incluido el FMLN.

“Trabajo con el FMLN en Los Ángeles, soy secretario del comité, pero no pertenezco al FMLN. Al Frente por Santa Elena tiene tendencia al FMLN pero no estamos adscritos a ningún otro movimiento, trabajamos exclusivamente para Santa Elena”, aclara Saravia⁴⁷⁶. Pese a su activismo, sus palabras revelan un profundo desencanto por la política: “Personalmente yo no creo en las elecciones, el sistema electoral lo dirigen las fuentes de poder. Nosotros trabajamos en Santa Elena porque es nuestro pueblo”. Congruente con sus dichos, él y otros miembros de su comité se reunieron con Nicolás Barrera, quien por cuarta vez era el candidato a alcalde por el FMLN para el periodo 2009-2012. La reunión se dio en un centro social de Santa Elena y varios simpatizantes del partido izquierdista residentes en el exterior acudieron a la cita en agosto de 2008. Ahí le plantearon varias preguntas sobre su

⁴⁷⁵ Esta organización era una de las más fuertes antes del conflicto bélico y sus miembros sufrieron la represión de los cuerpos militares y civiles en los años setenta. En Santa Elena, por ejemplo, se registró la existencia de varios grupos sociales organizados en torno a reivindicaciones políticas, sociales y económicas. ANDES 21 de junio y algunas agrupaciones campesinas contaban con fuertes estructuras en el municipio y se dice que tenían vínculos con el movimiento revolucionario y el Partido Demócrata Cristiano. Ver Mario Lungo, Katherine Andrade y Sonia Baires, “Migración internacional y desarrollo local en El Salvador”, en Mario Lungo (comp.), *Migración Internacional y Desarrollo*, Tomo II, FUNDE, El Salvador, 1997.

⁴⁷⁶ Entrevista con Oliverio Saravia, secretario de Al Frente por Santa Elena, 16 de agosto de 2007.

estrategia propagandística, algunos rumores de corrupción en sus administraciones anteriores, la situación del partido y su plataforma electoral.

En el caso específico de Saravia y de la organización que dirige, hay un elemento significativo que se relaciona con la diferencia de lo partidario a nivel nacional y a nivel local. Su militancia se circunscribe al municipio con el que guarda estrechos vínculos de diverso tipo (familiar, social, religioso)⁴⁷⁷ y se reserva muchos cuestionamientos para la dirigencia nacional del partido. Por ello no sorprende que sobre sus relaciones con el FMLN se exprese así: “Nosotros somos independientes de ellos, participamos individualmente en las actividades, porque allá en Los Ángeles el FMLN está fraccionado como está aquí (en El Salvador), pero nosotros no somos de ninguna tendencia, no estamos alineados, más bien estamos con un proyecto de izquierda democrática”. La referencia es directa a la militancia extraterritorial efemelenista dentro de la cual se reflejan las divisiones que afectan al partido por las luchas internas que se libran entre distintos grupos que lo componen⁴⁷⁸.

Por tanto, en el caso del comité Al Frente por Santa Elena se destaca el ingrediente local de un territorio específico al que los emigrantes intentan confinar sus actividades políticas partidarias transfronterizas. Los elénicos residentes en el exterior son vistos y se ven a sí mismos como un componente externo al FMLN orgánico y exento de las visiones políticas fragmentarias y de las motivaciones individualistas que mueven, desde su óptica, a la población local, sin experiencia migratoria.

Una modalidad de participación política bastante diferente a la del caso hasta ahora analizado puede observarse en las actividades de CASE y CEDESE, agrupaciones que se definen como apolíticas e intentan separarse de cualquier actividad partidaria. Voy a incluir a ambas organizaciones apoyándome en lo que Østergaard define como “política translocal”, es decir, aquella que incluye las iniciativas de la diáspora para mejorar la calidad de vida de sus comunidades de

⁴⁷⁷ En el periodo de la entrevista, Saravia estaba entregado totalmente a la recaudación de fondos entre los elénicos residentes en California para la donación de bancas de madera a la iglesia de Santa Elena, que en ese momento contaba con sillas plásticas. En el pasado, apoyó activamente la fundación de CASE, aunque no se involucró en la directiva, pues consideró pertinente dejar esa labor a “los jóvenes”.

⁴⁷⁸ En los capítulos 3 y 5 menciono cómo el FMLN surgió en 1980 de la alianza entre cinco grupos guerrilleros. Al final de la guerra, sus disputas internas culminaron con la salida de varios líderes de esas fuerzas y en la actualidad predominan las dirigencias del Partido Comunista y de las Fuerzas Populares de Liberación.

origen⁴⁷⁹. El análisis de las agrupaciones creadas por emigrantes se justifica dentro del llamado transnacionalismo político, porque si bien nacen para cooperar con sus pueblos de origen y sus contribuciones inician en el terreno económico, con el tiempo, pueden insertarse en estructuras políticas locales. Es decir, constituyen campos sociales transnacionales.

Su labor de servicio a la comunidad en la mayoría de los casos las lleva a desarrollar vínculos con distintos actores del municipio beneficiado con sus ayudas. Este fenómeno también puede estar sucediendo en el caso de los emigrantes individuales, pero los clubes de oriundos me servirán en la presente investigación para ilustrarlo en dos sentidos: en sus relaciones con el gobierno municipal y en la forma en que se autodefinen.

CASE tiene dos filiales, una en San Francisco y otra en Los Ángeles, además de un enlace local en Santa Elena, un grupo de nativos que desde el terreno se encarga de comunicar las necesidades del municipio y de sugerir formas de colaboración tanto con individuos como con instituciones de todo tipo (gobierno local y ONG, por ejemplo). Algunos dirigentes de CASE que entrevisté coinciden en la visión apolítica, no partidarista, de su organización fundada hace casi 20 años por un grupo de elénicos deseosos de ayudar a su pueblo natal. Cuando pregunté sobre el tipo de relaciones que actualmente han entablado con la alcaldía, la respuesta del tesorero de CASE, sede Santa Elena, David Munguía, fue la siguiente: “con las administraciones pasadas, las dos del FMLN, teníamos muy buenas relaciones y ahora (con ARENA en la alcaldía) gracias a Dios las seguimos teniendo”⁴⁸⁰.

Partidos de derecha gobernaron la localidad hasta antes de 2000 cuando triunfó el candidato del FMLN y se quedó con la comuna dos periodos consecutivos (2000-2003 y 2003-2006). Cabía la hipótesis de que el cambio de partido en 2006, cuando recobró el poder ARENA, hubiera afectado los lazos entre CASE y la alcaldía. En el transcurso de la entrevista, Munguía reconoció que las relaciones efectivamente ya no son tan armónicas:

⁴⁷⁹ Eva Østergaard-Nielsen, “The Politics of Migrants’ Transnational Political Practices”, en *International Migration Review*, núm. 37, vol. 3, 2003, p. 763. La autora insiste en el riesgo de sobredimensionar la importancia de las prácticas políticas transnacionales observadas en las organizaciones de migrantes (*hometown associations*), aunque reconoce su potencial para promover desarrollo y generar cambios políticos en las comunidades expulsoras.

⁴⁸⁰ Entrevista con David Munguía, tesorero de CASE-central, sede Santa Elena, 12 de agosto de 2007.

No son relaciones podríamos decir completamente de confianza, pero sí tenemos muy buenas relaciones... Ellos (miembros de ARENA) todo lo ven con un sentido político partidarista... Por ejemplo, a nuestra organización no se le quita esa viñeta que le han puesto de efemelenista, pero la verdad es que nosotros como institución no apoyamos ni defendemos ni atacamos ningún partido político; ahora, en lo personal, cada cual puede seguir la línea política o no seguir ninguna, es problema de cada quien, pero desgraciadamente en estos pueblos siempre las organizaciones se contaminan de política partidarista.

Sobre el mismo tema, Martín Martínez, tesorero de CASE, sede San Francisco, opina que como organización de emigrantes no intervienen en asuntos políticos. “Trabajamos con quien quiera ayudar o apoyarnos”, pero “CASE como institución no puede tomar una posición política”⁴⁸¹. Pese a los intentos de los representantes de CASE por minimizar las diferencias que tienen con las autoridades municipales de ARENA, éstas pueden observarse en el número de proyectos que ejecutaron con la administración del alcalde arenero Carlos Funes: sólo se han coordinado en la construcción de un aula en un caserío del municipio. CASE no aportó fondos para el financiamiento del proyecto, más bien ejerció la labor de gestión ante los donantes: la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD, organismo internacional adscrito a la OEA), el Banco Agrícola de El Salvador (una empresa privada) y la alcaldía de Santa Elena.

En los dos periodos del exalcalde Barrera, del FMLN, las actividades con CASE fueron más numerosas. Barrera, por cierto, fue miembro de CASE-central antes de ser electo alcalde. En el marco del extinto programa “Unidos por la Solidaridad”, por ejemplo, se construyó un salón multiusos y complejo deportivo, se pavimentaron calles urbanas y se electrificó una zona rural del municipio. En estos proyectos, hubo aportaciones económicas de la alcaldía, CASE y el FISDL, entidad gubernamental administradora de “Unidos por la Solidaridad”⁴⁸². Las ayudas de los elénicos residentes en el exterior no se limitaron a lo antes citado, pues también fueron

⁴⁸¹ Entrevista telefónica desde California con Martín Martínez, tesorero de CASE, sede San Francisco, 22 de octubre de 2007.

⁴⁸² PNUD, *op. cit.*, pp. 268-272.

cruciales en la movilización de fondos para la reconstrucción de muchas casas del pueblo destruidas por el terremoto de 2001⁴⁸³.

Considero que uno de los factores importantes para que CASE se haya conservado permanentemente activo es el enlace local que se formó meses después de que se constituyó el grupo en San Francisco y Los Ángeles. A este grupo se le conoce como CASE-central. Sus miembros fueron elegidos a partir de una lista de personas, residentes en Santa Elena, que gozaban del reconocimiento de los elénicos miembros y fundadores de las sedes de CASE en California.

Al principio, el enlace se limitaba a identificar necesidades, trasladarlas a los líderes en California para luego recibir el financiamiento, administrarlo y supervisar su ejecución. El dinero, durante muchos años, llegaba exclusivamente en forma de remesas colectivas. En la actualidad, CASE-central ha empezado a financiar parte de uno de los proyectos que durante esta investigación estaba vigente. Se trataba de un curso básico de manejo y mantenimiento de computadoras. Hasta agosto de 2007, se habían graduado tres promociones de entre 45 y 90 personas. Los cursos tenían una duración de tres meses y se imparten en el auditorio construido por los mismos emigrantes con equipo donado también por ellos.

Los fondos que aporta CASE-central vienen de la recaudación que anualmente hacen en una fiesta que se celebra el 30 de diciembre. El bailable es considerado el ingreso más fuerte a nivel local, destinado al mantenimiento del complejo deportivo que construyeron y “para solventar algunas necesidades” sin recurrir siempre a las sedes californianas. El punto aquí es que el grupo que se organizó “allá” tuvo la visión de constituir su enlace en la comunidad de origen y éste, con el tiempo, ha ido construyendo sus propias capacidades para dar su contribución. Hay un círculo virtuoso que está potenciando los esfuerzos filantrópicos entre la población local.

Iniciativas como las señaladas anteriormente ubican a CASE como un referente importante, un actor principalmente social, pero también político. Su politización -por el mismo hecho de no ser reconocida y afrontada- ha sido un obstáculo para continuar participando en el cofinanciamiento de obras con el municipio. El alcalde Funes tiene sus reservas en cuanto a la neutralidad política de CASE, sobre todo de quienes integran la sede local. “Estoy planeando viajar a Estados

⁴⁸³ Tras el terremoto, CASE se integró a un comité de emergencia constituido por el alcalde de ese momento (Barrera, del FMLN). La ayuda que donaron en ese momento los miembros de CASE alcanzó los 93 mil colones (\$10,628 US), además de un terreno para la construcción de 52 viviendas, las cuales fueron financiadas por la organización Visión Mundial.

Unidos para reunirme con ellos allá porque tienen más apertura y los de acá son muy cerrados, no dan el espacio, politizan las relaciones y tienen tendencia de izquierda”⁴⁸⁴.

Aunque la frase de arriba está dirigida al enlace local de CASE, la misma percepción respecto a las organizaciones de emigrantes puede advertirse en otros dirigentes de ARENA. El gerente administrativo de este partido en Usulután, donde se ubica Santa Elena, Carlos Chacón, se refiere a los clubes de oriundos en estos términos:

Son grupos que se crean afines a una ideología, los conozco y no de poquito sino perfectamente bien. Sí se crean con fines políticos pero no tan arraigados porque recuerde en Estados Unidos no se puede; sin embargo, se han creados muchos, especialmente la gente de la izquierda los ha creado así como ayuda; hay otros que sí se crean con el fin de desarrollo y realmente ayudar a las comunidades... Hay algunos que pierden realmente el objetivo cuando ya se enmarcan en lo que es la función política. CASE está totalmente politizado, toda la gente de ahí es afín a una tendencia de partido. Sí tienen proyectos pero son casi todos enfocados a fortalecer políticamente a los líderes locales⁴⁸⁵.

En el seno de CASE, también se ve como un problema la politización, la exhibición de tendencias partidarias. Así lo observé durante una reunión entre representantes de CASE-central y de las dos sedes de California en agosto de 2008. Uno de los puntos de la agenda que más propició la participación de todos los asistentes fue la decisión de la alcaldía arenera de, por un lado, dejarlos fuera del comité de festejos patronales y, por otro lado, no darles permiso para organizar la fiesta del 30 de diciembre, que año con año habían venido realizando y que había representado hasta entonces el mayor ingreso anual de CASE-central. En la reunión se generó un ambiente bastante tenso con posturas evidentemente opuestas entre el

⁴⁸⁴ Entrevista con Carlos Funes, alcalde de Santa Elena (2006-2009), 13 de agosto de 2009.

⁴⁸⁵ Entrevista con Carlos Chacón, gerente administrativo de ARENA en Usulután y directos de asuntos electorales, 27 de agosto de 2007.

enlace local y los líderes llegados desde California respecto a cómo reaccionar ante la alcaldía.

La discordia giró en torno a la posible publicación de un comunicado en el que se expresara la inconformidad de CASE por la decisión de las autoridades del municipio. Mientras el enlace local apoyaba la propuesta e incluso había redactado un borrador del texto que se publicaría, los miembros de CASE San Francisco y Los Ángeles se oponían por considerarlo un enfrentamiento abierto con la alcaldía. Al buscar las razones de las autoridades municipales, se desembocó en lo que parecía el centro de la discusión: todo se reducía a las preferencias partidarias de los miembros de CASE-central, que en su mayoría son militantes del FMLN. Sin embargo, su discurso intenta suavizar el tema y marcar distancia entre su labor como voluntarios en CASE y su militancia con el partido de izquierda. El borrador del comunicado establecía lo siguiente, por ejemplo:

CASE como instancia es sin fines de lucro, no partidaria, no religiosa y procura la práctica de los principios del trabajo voluntario, servicio, cooperación y otros encaminados a la búsqueda del bienestar común; en ese sentido, somos responsables de las decisiones y/o actuaciones de nuestra organización, no así de aquellas que muestren sus miembros en su vida personal.

El texto luego informaba a la población de las decisiones de la alcaldía y de cómo les afectaba para el cumplimiento de sus proyectos: el mantenimiento del complejo deportivo, de la escuela y el taller de cómputo, así como el apoyo de actividades culturales, educativas, recreativas y humanitarias en la comunidad. La visión de los miembros de CASE residentes en California era más pragmática y demostraba cierto aprendizaje político derivado de su exilio. Por ejemplo, insistieron mucho en que existe mucha madurez y tolerancia política en Estados Unidos, por lo cual las diferencias políticas se administran en forma distinta. En cambio, en Santa Elena, decía uno de ellos, “el problema es que la gente está muy involucrada en política, si no sos de mi partido, sos mi enemigo”. Por ello, en el tema de la alcaldía y sus relaciones con CASE-central proponían buscar otras opciones para la recolección de fondos y aprender a manejar las diferencias con las autoridades.

Lo mismo –la estigmatización- sucede con CEDESE, una asociación joven a la que se le relaciona con la derecha política. Hablando de los clubes de oriundos elénicos, el secretario de Al Frente por Santa Elena, expresó: “Pregúntese usted por qué CASE trabaja bien con el FMLN y con ARENA no puede. Yo digo que es por la ideología. Ahora pregúntese por qué CEDESE trabaja bien con ARENA”. Saravia lo dice con conocimiento de causa porque además de conseguir fondos para el FMLN en Los Ángeles, ha promovido la recaudación de dinero para la compra de bancas de madera de la iglesia parroquial. Le solicitó ayuda a CEDESE por ser uno de sus enfoques el cultural, pero se la negaron:

Como el proyecto (de las bancas) lo inicio yo que soy del FMLN, (los miembros de CEDESE) no quisieron participar. Hoy que han estado viendo los resultados han comenzado a hacer sus donaciones, cosa que se las agradecemos mucho, pero la verdad es que lo político no se puede desligar de nada, incluso hasta en lo religioso, hay conservadores en la iglesia católica, hay progresistas, algunas personas no entienden esas cosas.

En el periodo en el que hice mis entrevistas, me encontré con el problema de encontrar las versiones de quienes estaban alejados del FMLN para una visión más completa sobre las formas en las que los migrantes participaban políticamente en su comunidad de origen. Tuve que preguntar explícitamente por simpatizantes de ARENA que residieran en Estados Unidos y que también anduvieran de visita en Santa Elena durante mi estancia en el lugar. Afortunadamente, obtuve algunos nombres, que mis informantes relacionaban con CEDESE. Es decir, la idea es que los elénicos que colaboran con CEDESE son simpatizantes de la derecha, aunque en mi investigación no encontré evidencia al respecto. El alcance de los proyectos de este club de oriundos elénico es bastante limitado: están financiando a nueve estudiantes para que estudien su bachillerato y han ayudado económicamente a algunos equipos deportivos. Hasta ahora no han trabajado conjuntamente con la alcaldía y podría decirse que el hecho de que se le identifique con el partido de la derecha se debe más a las simpatías individuales de sus miembros que al funcionamiento mismo de la organización.

En todo caso, es importante señalar que las preferencias políticas partidistas dan cuenta de la forma en que se desarrollan los vínculos entre migrantes organizados y gobiernos locales. Aunque la diáspora organizada en clubes quiera distanciarse de este tipo de estigmas, la realidad se les impone y, con o sin fundamento, el que sean identificados con cualquier partido limita en cierta forma sus posibilidades de incidir en el desarrollo local, lo cual ha sido mucho más evidente hasta hoy en el historial de CASE.

El alcalde de Santa Elena habla de “lo beneficioso” que sería coordinar actividades con CASE, pero se lamenta de que no acudan a los espacios que abre la municipalidad para plantear sus necesidades. Por el otro lado, algunos dirigentes de CASE se quejan porque no son tomados en cuenta en las decisiones de la administración municipal y de la desconfianza y rechazo que reciben de algunos concejales de la alcaldía. “Sí convocan por medio de parlantes a todo el pueblo a un cabildo abierto, pero ahí ya está la minuta, ya está lo que van a hacer en las comunidades nuestras”, cuestiona Munguía, tesorero de CASE-central.

Otro de mis propósitos en este apartado es describir otra forma de participación política que no puede ser documentada tan estrictamente, pero de la cual se pueden tener algunas consideraciones básicas: el interés de los emigrantes en asuntos electorales como pueden ser la posibilidad del voto extraterritorial o su involucramiento en campañas electorales locales. Para ello, me baso en las catorce entrevistas que hice en Santa Elena, diez de ellas corresponden a oriundos del municipio que residen en el exterior. Del total, cinco eran representantes ya sea de la alcaldía, de CASE, de ARENA o del FMLN, mientras el resto no manifestó afiliación alguna (aunque algunos sí sus simpatías) ni a instituciones ni a partidos.

La impresión más general entre ellos sobre el interés de la comunidad emigrante en el voto extraterritorial es la que aparece en los estudios del tema: podría significar el reconocimiento de los derechos políticos de la diáspora y es un acto de justicia por su contribución al sostenimiento de la economía nacional. Prevalece también en mis informantes la percepción de que, en todo caso, el voto desde el exterior requerirá esfuerzos enormes para garantizar la transparencia del proceso y supone la superación de los vicios que lo invaden en territorio salvadoreño. No me interesa profundizar mucho en este asunto, porque, como dije en la parte metodológica, la presente investigación se enfoca en las formas de participación

política directamente observadas, más que en las intenciones o percepciones que al respecto tienen los emigrantes.

Respecto a las campañas electorales, ya mencioné arriba cómo el FMLN ganó la alcaldía de Santa Elena con la ayuda financiera de sus simpatizantes residentes en el exterior en el año 2000. Este partido ha seguido recibiendo ayudas importantes en las contiendas posteriores y los miembros de Al Frente por Santa Elena se mantienen informados sobre las líneas de trabajo partidario a nivel local, como se mencionó antes.

En el caso de ARENA, no parece existir un canal de comunicación tan directo con sus simpatizantes o militantes extraterritoriales. La relación del partido de derecha se basa casi exclusivamente en las gestiones del llamado “octavo sector”. Manuel Polío, director general municipal de ARENA en Santa Elena, lo explicó así: “nuestro partido se ha esforzado en formar un sector que se llama los hermanos en el exterior, poco a poco lo hemos ido constituyendo... no está bien consolidado, pero ya hemos dado bastante pasitos... tenemos alrededor de un año y medio, dos años en eso”⁴⁸⁶.

Llama la atención que a nivel local sea ésta la instancia responsable de estos vínculos transfronterizos. El octavo sector es una entidad partidaria de alto nivel y difícilmente puede lograrse desde ahí una conexión estrecha con actores que se mueven en la esfera subregional o municipal. Considero que, en la lógica de expandir su militancia, ARENA tendría más éxito si aprovechara más efectivamente las ventajas que puede dar el cultivo de relaciones más estrechas en el terreno local.

La participación de la diáspora pareciera estar mucho más limitada que en las estructuras partidarias del FMLN. En ARENA, según Polío, hay simpatizantes de su partido en Estados Unidos “que están pendientes del quehacer nuestro y piden boletines para divulgarlos entre sus amigos”, pero “prácticamente los migrantes son entes generadores de opinión en el exterior y nada más”.

Mayor dinamismo quizá se observa en lo relativo a la participación de los emigrantes en las contiendas electorales nacionales y locales. Es difícil medirlo con precisión pero Polío y muchos dirigentes de ARENA aseguran que “muchas gente del extranjero” llega a El Salvador en las temporadas electorales. “Vienen sí, pero económicamente nunca los hemos tocado. Sí hacemos recolección de fondos, tenemos nuestro propio sistema, uno es a nivel nacional que es el que dirige el partido, y el otro

⁴⁸⁶ Entrevista con Manuel Polío, director general municipal de ARENA en Santa Elena, 17 de agosto de 2007.

es a nivel local, donde cada uno de los líderes aporta... Con los salvadoreños en el exterior no, no, no hemos tocado ese tema con los amigos que están fuera, nos hemos autosostenido”, manifiesta Polío.

A partir de los distintos aspectos descritos aquí respecto a Santa Elena, se constata una presencia bastante dinámica de la población emigrante, especialmente de aquellos activos en organizaciones como Al Frente por Santa Elena o los comités de oriundos. Sus miembros gozan de cierto estatus en la localidad y son referentes de sus habitantes para distintas actividades locales que van desde las fiestas patronales hasta la inversión en una obra de infraestructura básica. Los alcances de este involucramiento y su incidencia en los asuntos municipales quizá no sean tan significativos, pero en lo que respecta a CASE, por ejemplo, por su larga trayectoria y el interés sostenido en ayudar a la comunidad, ya está considerado entre los principales actores locales en lo social y en lo económico, y me atrevo a decir que también en lo político.

El poder decisorio de organizaciones como CASE o el comité Al Frente por Santa Elena en los asuntos municipales y partidarios, respectivamente, no se ha hecho hasta ahora indispensable a una escala local. Sin embargo, muchas decisiones son compartidas con sus miembros y algún nivel de representatividad se les concede. Por ejemplo, es revelador que las autoridades municipales del periodo 2006-2009 hayan considerado seriamente viajar a California para reunirse con la dirigencia de CASE y explorar posibilidades de colaboración. Aún más significativo es que en las elecciones locales de enero de 2009, en las que triunfó nuevamente el candidato efemelenista, uno de los miembros de su consejo municipal reside en el exterior y fue designado por el comité extraterritorial elénico⁴⁸⁷.

Dos estudios sobre Santa Elena y el fenómeno de la emigración encontraron impactos políticos de CASE a nivel local a mediados de los noventa. Uno de los primeros estudios y el más conocido destacó que a pesar de que la organización se mantenía “al margen de los partidos políticos y de la política municipal directa”, existían ya vínculos importantes con la alcaldía⁴⁸⁸. Sus contribuciones a obras comunitarias le han permitido a CASE construir desde hace años una relación de “diálogo y negociación” y abogar por diversas iniciativas en las que recibieron ayuda de la autoridad local. Esto ocurrió incluso antes de que las relaciones entre CASE y la

⁴⁸⁷ Entrevista con Yanira Rodríguez de Argueta, miembro de CASE, sede central. 7 de abril de 2009.

⁴⁸⁸ Mario Lungo *et. al.*, *op. cit.* p. 78.

alcaldía tuvieran su mayor auge, es decir, previo a la vigencia del programa Unidos por la Solidaridad (en 2003) o a la llegada del FMLN a la municipalidad.

El otro estudio que encontré abordó el papel de varias asociaciones de emigrantes residentes en Los Ángeles (una de ellas era CASE) en el proceso político salvadoreño y los vínculos establecidos entre estas y los Estados tanto de origen como de destino⁴⁸⁹. En sus páginas, se insiste en el énfasis que ponen los clubes de oriundos en su “neutralidad política” y sus conclusiones a este respecto son similares a las apuntadas arriba⁴⁹⁰. Mi análisis de ello es que CASE puede buscar la neutralidad específicamente en lo político partidario, pero no necesariamente siempre tendrá éxito en esto, porque en determinados casos puede dominar el cúmulo de simpatías de sus miembros. Resultado de esto son las altas y bajas en sus colaboraciones con la autoridad municipal en distintos periodos.

Tampoco se puede hablar de un deslinde total de la política, sobre todo si lo entendemos en un sentido que trasciende lo partidista, como lo definí en la parte metodológica (las actividades ejercidas por ciudadanos para incidir, directa o indirectamente, en la selección de funcionarios públicos o en sus labores). CASE quizá esté sólo indirectamente relacionado con la selección de aquellos que ejercen el poder en la municipalidad, pero su incidencia es relativamente más directa en las acciones o decisiones que estas personas toman especialmente en el caso de los proyectos que se han ido concretando. Otra relación que pude observar es cómo CASE ha servido de “trampolín político” para muchos de sus miembros y exmiembros. Se ha visto en el caso de Nicolás Barrera, quien perteneció a CASE antes de lanzarse a la política electoral. También está el caso de Omar Corletto, quien presidió CASE-Los Ángeles un tiempo antes de 2002 para luego saltar a la arena política con el Comité Al Frente por Santa Elena, buscando hacer posible la participación política de los elénicos expatriados en los asuntos locales. “Al impulsar candidatos del FMLN”, dice Corletto, “tenemos la oportunidad de hacer nuestro propio gobierno y le ayudamos a gobernar”⁴⁹¹. De esta forma, dice él, su activismo

⁴⁸⁹ Eric Popkin, “El papel de las asociaciones de residentes salvadoreños en Los Ángeles en el desarrollo comunitario en El Salvador”, en Mario Lungo (comp.), *Migración Internacional y Desarrollo*, Tomo I, FUNDE, El Salvador, 1997. Uno de sus argumentos sobre el surgimiento de organizaciones como los clubes de oriundos es que ello está relacionado con que los migrantes hayan establecido una familia durante su exilio, que eventualmente hayan normalizado su estatus migratorio y que se haya prolongado su estancia en el exterior.

⁴⁹⁰ *Ibidem.*, p. 220.

⁴⁹¹ Entrevista con Omar Corletto, miembro de Al Frente por Santa Elena, 18 de agosto de 2008.

pasó de lo puramente asistencial, con CASE, a una esfera que permite mayor incidencia, porque el gobierno local tiene acceso a más recursos de los que puede reunir un grupo de oriundos en sus distintos eventos durante un año.

7.1.2 Jucuapa

Es difícil asegurar si los oriundos de Jucuapa residentes en el exterior se han involucrado de alguna manera en los asuntos políticos de su comunidad de origen. No lo hacen en formas muy visibles. Ese fue uno de los obstáculos para localizar informantes en esta localidad, lo cual es comprensible, porque no se registran actividades transfronterizas con mucha asiduidad, sino sólo el usual flujo de remesas familiares como ocurre en muchas partes del país.

Las entrevistas en las que me baso para esta parte incluyen al alcalde de Jucuapa, así como dirigentes de ARENA y FMLN. Hasta ahora, ninguna administración municipal ha trabajado en proyecto alguno con la población emigrante. La única referencia que se hace a esta última es por la donación de algunos juegos infantiles para un parque de la localidad⁴⁹² y por los contactos del cura parroquial con algunos jucuapenses que residen en Estados Unidos.

El alcalde de este municipio, Gustavo Rivas, atribuye la escasa actividad transfronteriza a la ausencia de canales de comunicación y a la “falta de interés” de las autoridades que han gobernado en Jucuapa. Una de las metas de Rivas en su periodo es encontrar una fórmula de acercamiento. Sobre los contactos que tienen, el edil arenero expresó: “En este momentito no hay ninguno, pero el próximo año quiero viajar a los Estados Unidos a ponerme en comunicación con la población de allá que está principalmente en Los Ángeles”⁴⁹³.

En el caso de ARENA, fue una constante encontrar, tanto en Santa Elena como en Jucuapa, un nivel de relaciones con la diáspora bastante embrionario. Más que crear redes locales, en Jucuapa también se destacó la primordialidad del octavo sector del partido para iniciar y cultivar los vínculos con los oriundos de este municipio que viven en otros países. “Hay líderes de ARENA que se van y mantienen

⁴⁹² Entrevista con Leopoldo Pérez, coordinador municipal del FMLN en Jucuapa y exalcalde (2003-2006), 29 de agosto de 2007.

⁴⁹³ Entrevista con Gustavo Rivas Mónico, alcalde de Jucuapa por el partido ARENA, 13 de agosto de 2007.

relaciones con nosotros, siguen pendientes de la situación nacional”, dice el director municipal de ARENA en Jucuapa, René Rojas⁴⁹⁴.

En contradicción con otra de mis entrevistas, Rojas afirma que el octavo sector sí organiza actividades de recaudación de fondos para el partido entre sus simpatizantes y militantes extraterritoriales, además de “crear conciencia sobre la importancia de que los hermanos en el exterior nos apoyen acá”. En todo caso, este dirigente local arenero cree que los fondos que se recogen fuera del país no son tan importantes como los de la empresa privada nacional.

En Jucuapa, tampoco el FMLN ha logrado cultivar relaciones formales ni institucionales con ningún grupo de emigrantes oriundos de este lugar. Leopoldo Pérez fue alcalde de la localidad por el FMLN de 2003 a 2006, la única ocasión en que la izquierda ha gobernado el municipio. Lo único significativo que logró mencionar, pero sin ningún detalle de cómo se desarrollaron los vínculos, fue el de la construcción de los juegos recreativos en el parque local por una agrupación llamada “Esfuerzo 2000”, integrada por oriundos jucuapenses residentes en Nueva Jersey, Los Ángeles, Carolina del Norte y Washington DC. Además, se refirió a los comités efemelenistas en Los Ángeles, pero aclaró que con estos grupos sólo hay actividad en épocas electorales y al menos para su elección en 2003 no obtuvo de ellos ninguna cooperación económica, sino sólo donaciones de camisetas para la campaña de ese año⁴⁹⁵.

Ninguno de los dos partidos, ni ARENA ni FMLN, ha logrado consolidar relaciones institucionales con la población de Jucuapa residente en el exterior. No se han desarrollado vínculos ni en el terreno de la administración municipal ni en el partidario. Para ambas fuerzas políticas, todo se ha limitado a contactos individuales o muy personales con algunos simpatizantes y afiliados que visitan el pueblo más o menos frecuentemente.

7.2 Comparación entre Santa Elena y Jucuapa

En este esfuerzo comparativo, conviene empezar retomando una de las hipótesis de la presente investigación en la que advierto que “la participación política de los emigrantes en los municipios es mayor donde hay asociaciones de emigrantes,

⁴⁹⁴ Entrevista con René Rojas, director municipal de ARENA en Jucuapa, 27 de agosto de 2007.

⁴⁹⁵ Entrevista con Leopoldo Pérez citada arriba.

que en donde no las hay”. En los dos municipios, se observan diferencias enormes en cuanto a la presencia política que tienen los emigrantes organizados y los no organizados. Santa Elena es ejemplo de los primeros y Jucuapa, de los segundos.

Presento aquí algunos datos de contexto sobre ambos municipios que puedan ayudar a entender el porqué de estas diferencias en el tema que me ocupa. Sobre los periodos de mayor emigración, los documentos y entrevistas que consulté revelan que los primeros años de la guerra civil salvadoreña generaron una de las olas más importantes y masivas de emigración desde estas comunidades tanto hacia otros lugares del país como hacia fuera de las fronteras nacionales.

Por aquellos años, la situación económica, política y social de la zona era bastante difícil. En el caso de Jucuapa, fue difícil encontrar información muy específica. Sin embargo, encontré un documento que ilustra en cierto modo la realidad del municipio en forma de reporte sobre la llamada microregión del Valle La Esperanza. Fue elaborado por el PNUD y se incluye ahí a Jucuapa además de otros cuatro municipios de la zona oriental del país.

El documento señala que en los últimos veinte años la estructura económica de la microregión se transformó significativamente por varias razones, a saber:

- a) La pérdida de rentabilidad del cultivo del café, provocada inicialmente por la permanencia durante un periodo largo de precios internacionales bajos y agudizada por la caída en la producción que se produjo después, luego del abandono de muchos cafetales; b) la destrucción de infraestructura ocasionada por los terremotos del año 2001; c) los crecientes desplazamientos de la población hacia los principales centros urbanos del país (San Miguel y San Salvador) y hacia el exterior, ante la falta de oportunidades locales; y d) la pérdida de rentabilidad y productividad en otros rubros económicos afectados por la creciente competencia derivada de la apertura comercial y la sobrevaluación que experimentó el tipo de cambio de 1992 a la fecha⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ PNUD, "Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Micro-región Valle La Esperanza, departamentos de Usulután y San Miguel", disponible en www.pnud.org.sv, 2006.

Pienso que el primer elemento mencionado, lo relativo a la ruina de la agroindustria cafetalera, dice mucho no sólo sobre los problemas económicos registrados en Jucuapa, sino también sobre las formas sociales y políticas que se crearon alrededor del cultivo y producción del café. Precisamente la propiedad de la tierra en las plantaciones de café (y de otros productos como el algodón y la caña de azúcar) se ha caracterizado por una alta concentración en las manos de grupos muy pequeños de la población⁴⁹⁷. Eso ocurrió en tierras como las de Jucuapa, de suelos fértiles y volcánicos que en algún tiempo fueron cultivados por los habitantes nativos para el abastecimiento de granos básicos. Con la llegada de las fincas de café en el siglo XIX, se introdujo la propiedad privada de la tierra con resultados diversos y para esta investigación me interesa destacar el establecimiento de grandes extensiones de tierra administradas por un solo dueño. Este tipo de propiedad era común en Jucuapa cuando inició el conflicto civil.

Las haciendas cafetaleras constituyeron la principal fuente de riqueza para las pocas familias salvadoreñas que dominaron la economía nacional por varias décadas hasta que fracasó el modelo de agroexportación (algunos de ellos pasaron de la agroindustria a la actividad comercial y financiera que prevalece en la actualidad). Su poder estaba basado principalmente en un esquema laboral de mano de obra barata en el campo⁴⁹⁸.

En municipios como Jucuapa, dedicados especialmente a la producción cafetalera, predominó ese esquema laboral, el trabajo temporal mal pagado en las fincas de la zona. La población, en estas circunstancias, no logró niveles de organización política y social que fueron comunes en otras zonas. Este es un elemento de la historia precedente a la emigración de muchos de sus habitantes y ello, entre otros aspectos, inhibió la formación de grupos como los que han emergido en Santa Elena.

Un estudio⁴⁹⁹ y varias entrevistas que hice dan cuenta de una “fuerte tradición de organización social” en Santa Elena. Destaca, entre otros, el activismo del sector docente en la década del setenta y la persecución que sufrió, como mencioné antes en este documento. En los años de guerra, Santa Elena se consideraba dentro de las zonas

⁴⁹⁷ David Browning, "Agrarian reform in El Salvador", en *Journal of Latin American Studies*, vol.15, núm. 2, 1983.

⁴⁹⁸ Jeffery Paige, "Coffee and power in El Salvador", en *Latin American Research Review*, vol. 28, núm. 3, 1993.

⁴⁹⁹ Mario Lungo *et. al., op. cit.*

controladas por la guerrilla y de mucha actividad bélica entre los bandos enfrentados. Muchas expresiones organizativas a nivel social, cultural y religioso aún persisten en la localidad y en ese marco no sorprende encontrar las agrupaciones conformadas por la población residente en el exterior.

Antes y durante los primeros años del conflicto armado, se cultivaba en Santa Elena café, algodón y caña de azúcar, además de granos básicos, sin embargo, de acuerdo a mis informantes, no hubo muchos latifundios en la zona y siempre han predominado los pequeños agricultores, a diferencia de Jucuapa. Probablemente, la estructura económica local de Santa Elena permitió el surgimiento de grupos organizados para la reivindicación de causas sociales que no hubieran sido posibles en Jucuapa. Herencia de ello, parecen ser las actuales expresiones políticas y sociales con mucha presencia en el primero y que, por ahora, no han aparecido en el segundo.

Es plausible, siguiendo las explicaciones que la literatura sobre la organización de los emigrantes ha ofrecido sobre su origen, que en Santa Elena se hayan conjugado varios elementos: las particularidades en los contextos de emigración e inmigración, sus lazos con los países de procedencia y de residencia, así como el capital social de los migrantes, el tamaño de la población que emigra, su composición de clase y cómo se integran a la sociedad receptora⁵⁰⁰.

Muchos de los líderes de las agrupaciones extraterritoriales elénicas comparten un pasado de activismo social y político en los años anteriores a su salida del país. Ya en el exilio, la mayoría padeció el largo proceso de los ochenta como refugiados en Estados Unidos hasta lograr regular su situación migratoria a principios de los noventa (ver capítulo 3).

El surgimiento de organizaciones de emigrantes también se ha relacionado con una serie de factores tales como el origen rural de la comunidad residente en el extranjero, su extensa tradición migratoria, su tendencia a establecerse progresivamente en el país de recepción y el grado de participación de los líderes⁵⁰¹. En estos cuatro factores, son bastante similares Santa Elena y Jucuapa, excepto por el

⁵⁰⁰ Alejandro Portes y Jozsef Borocz, "Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation", en *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3, 1989; Alejandro Portes y Ruben Rumbaut, *Immigrant America*, University of California Press, Berkeley, 1990; y Luis Guarnizo, Arturo Sánchez y Elizabeth Roach, "Mistrust, fragmented solidarity, and transnational migration: Colombians in New York and Los Angeles", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999.

⁵⁰¹ Rafael Alarcón, "The development of home town associations in the United States and the use of social remittances in Mexico", Washington: Inter-American Dialogue, 2000.

último, que se ha revelado exclusiva y prominentemente en la primera con la presencia continua de emigrantes organizados cuyas actividades quizá no serán conocidas por toda la población del municipio pero sí por varios sectores de la misma. Y ahí radica buena parte de su fortaleza y de su potencial para incidir en las decisiones que se toman en la localidad. Son, como afirma Manuel Orozco, actores locales (*local players*), producto de su naturaleza filantrópica e institucional, que los obliga a involucrarse en actividades comunitarias con grupos e individuos⁵⁰².

7.3 Emigrantes y poder local: la importancia de la organización para alcanzar algún nivel de participación política

En el análisis de los municipios es que se revela con mucha más fuerza la importancia de la organización para que los emigrantes alcancen algún nivel de participación política. La comunidad expatriada de Santa Elena tiene una presencia social, económica y política de la que no hay ni el más mínimo indicio en Jucuapa. Ya exploré algunas explicaciones de estas actividades transnacionales que no pretenden ser exhaustivas, pues identificarlas no es el objetivo de mi investigación (y hay estudios que han profundizado en los elementos que contribuyen a la formación de las asociaciones de emigrantes⁵⁰³).

En Santa Elena, ha emergido no sólo el tipo más convencional de los llamados clubes de oriundos (CASE y CEDESE), sino también una organización estrictamente política (Al Frente por Santa Elena). En ellas, se conjugan elementos que la teoría política ha demostrado ser característicos de la sociedad civil como generadora de capital social y político⁵⁰⁴. En ese sentido, las expresiones asociativas observadas en Santa Elena han sido capaces de alcanzar relevancia política, porque enlazaron actitudes y comportamientos que, en algún grado, han incidido en las decisiones de las

⁵⁰² Manuel Orozco, "Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?", Inter-American Dialogue Report, Washington, DC, 2003.

⁵⁰³ Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México, 2004. El libro contiene varios estudios sobre los factores que contribuyen a la formación de los clubes de oriundos en México. Algunos de los hallazgos coinciden con las modalidades emergidas en la comunidad expatriada salvadoreña.

⁵⁰⁴ John Booth y Patricia Bayer Richard, "Civil society and political context in Central America", en *American Behavioral Scientist*, vol. 42, núm. 1, 1998, p.8.

autoridades locales. En otras palabras, han logrado desarrollar cierto “capital político”⁵⁰⁵.

Desde la óptica de los estudios de la migración internacional, también se habla de cómo “la sociedad civil migrante constituida desde los clubes (de oriundos)”, con sus limitaciones externas e internas, ha permitido que se concreten “las acciones de una membresía organizada en la diáspora” por medio de la articulación de proyectos, peticiones, presión e influjo en distintos niveles del gobierno tanto en la sociedad de origen como en la de destino⁵⁰⁶. Esto es cierto para lo que ocurre en los municipios que yo investigué pero no en su totalidad. Los grupos organizados de Santa Elena han incidido de alguna manera en las esferas de su interés (que son bastante distintas en cada uno), pero en el caso de los clubes de oriundos no siempre buscan coordinar actividades con el gobierno local ni mucho menos con el gobierno central. Su campo de acción es mucho más acotado y, tanto CASE como CEDESE, prefieren actuar con independencia de las autoridades locales.

Como ya se señaló, CASE tuvo su periodo de mayor actividad en coordinación con el gobierno municipal, pero las relaciones se han enfriado. En el periodo estudiado se observaron diferencias entre el alcalde de Santa Elena y algunos miembros de CASE concernientes a sus (diametralmente opuestas) afinidades partidarias e ideológicas que dificultan el trabajo en conjunto. Por ello, es difícil apreciar qué tanto los clubes de migrantes y sus actividades democratizan no sólo el acceso a servicios básicos y obras públicas en sus lugares de origen, como sostienen Lanly y Valenzuela, sino también las formas de gobernar.

No puede generalizarse, en el caso salvadoreño, la idea sobre la existencia de “un tipo de sociedad civil migrante, que busca espacios de representación política en los lugares de origen para, desde ahí, instaurar el cambio social”⁵⁰⁷. Explícitamente, los miembros de los dos clubes de oriundos en Santa Elena rechazan (aunque lo tienen) algún componente político en sus gestiones y acciones.

Probablemente, en la resistencia de los clubes de emigrantes a la politización incide la ausencia de una política gubernamental medianamente estructurada que contribuya a la institucionalización de las relaciones diáspora-Estado. En México, por ejemplo, se ha destacado el papel fundamental que ha jugado la política de

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁵⁰⁶ Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela, *op. cit.*, Introducción, p. 23.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, p. 27.

acercamiento, a partir de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari desde finales de los ochenta, en el proceso de organización de clubes entre la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos⁵⁰⁸. La continuidad en México de programas como el tres por uno ha contribuido a que la organización de los emigrantes madure más allá del agrupamiento en clubes para constituirse en federaciones de clubes originarios del mismo Estado, lo cual revela un nivel organizativo mucho más complejo con incidencia de mayor alcance⁵⁰⁹.

Entonces, se ha visto cómo ha habido una política federal que ha privilegiado la creación de clubes para acercarse a la comunidad mexicana expatriada y éste es un componente que el gobierno salvadoreño ha descuidado al detener los concursos de su versión del tres por uno (Unidos por la Solidaridad). Los clubes de oriundos salvadoreños, ya de por sí con recursos limitados, tienen ahora menos posibilidades de incidir en sus lugares de origen y, aún menos, de crear lazos institucionales más allá de los que se puedan dar con los gobiernos locales. No es una prioridad del gobierno central generar las condiciones para que se dé tal institucionalización.

Queda claro que una vez que casi se han detenido por completo las relaciones de los clubes de oriundos con el gobierno central salvadoreño, sigue abierta la posibilidad de que los lazos institucionales se mantengan al nivel local. Sin embargo, como se vio en el caso de Santa Elena, y específicamente de CASE, esas relaciones pueden ser conflictivas y, por tanto, tener un perfil bastante bajo cuando no hay compatibilidad político-ideológica entre los interesados.

Estamos viendo pues algunas consecuencias de la polarización política explorada en el capítulo 5. Dos visiones encontradas, simpatías políticas que están afectando las formas en las que la comunidad emigrante se organiza y se relaciona con las autoridades locales. En un escenario como éste, la politización en el nivel partidario rebasa las coyunturas electorales y se instala permanentemente en el ambiente, con efectos en muchos casos contraproducentes para el desarrollo y fortalecimiento de relaciones transfronterizas al menos en el nivel institucional subregional (emigrantes-alcaldía). Y esto no sólo ha figurado como un aspecto

⁵⁰⁸ Guillaume Lanly y Volker Hamann, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁰⁹ Para mayor detalle sobre cómo el Estado mexicano ha potenciado la organización de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos en distintos momentos de su historia, véase Gustavo Cano y Alexandra Délano, "The Mexican Government and Organised Mexican Immigrants in The United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism (1848-2005)", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, núm. 5, 2007.

importante en Santa Elena sino también en otros municipios salvadoreños estudiados por otras autoras⁵¹⁰.

⁵¹⁰ Ver entre otros, Sandra Mora, 2005 y Morales y Castillo, 2005.

8.0 Conclusiones

8.1 Consideraciones generales

- El presente documento se propuso vincular el fenómeno de la emigración y la democracia en los países expulsos de mano de obra, analizando las formas de participación política de los salvadoreños que viven en el exterior. Recurrí a teorías sobre la migración internacional para explicar el nexo entre algunos movimientos poblacionales y la democracia, el cual se evidencia mejor en el caso de los refugiados (huyen de sus países por motivos políticos o religiosos), pero también se revela en el caso de los emigrantes voluntarios (salen por razones económicas, principalmente), pues una buena porción de ellos es víctima de políticas gubernamentales incompatibles con la idea de un Estado democrático.
- En el contexto de la investigación, se reveló la presencia de un ingrediente fundamental en el estudio del fenómeno migratorio de las últimas décadas en El Salvador: la herencia que dejaron doce años de conflicto civil, que configuraron el sistema de partidos del país con repercusiones importantes en las formas de participación política observables entre los diversos grupos de expatriados y en el tipo de vínculos que se han establecido entre éstos y las instituciones nacionales aquí estudiadas. En tal escenario, entran en juego intereses muy particulares de todos los actores, marcados por sus afinidades partidarias e ideológicas que los acercan o alejan entre sí. Pese a la larga experiencia organizativa (pre y posmigratoria) de muchos de los que ahora encabezan algunas de las organizaciones de expatriados, es notable la ausencia de logros importantes en las metas que se han fijado respecto a su incorporación política en El Salvador.
- Por motivos metodológicos, la variable que analicé fue la participación política, a fin de conocer cómo los ciudadanos salvadoreños en el exterior ejercen sus derechos políticos y cómo presionan por aquellos que no se les reconocen. Verba *et al.* afirman que los ciudadanos deciden si toman ventaja o no de las oportunidades que les brindan sus derechos políticos⁵¹¹. Otros

⁵¹¹ Sidney Verba *et al.*, *op. cit.*, 1978, p. 5.

autores como Robert Smith prefieren hablar de ciudadanía o membresía en el caso de los clubes de emigrantes y su incorporación al país de origen⁵¹². Participación política, sin embargo, me parece más adecuado para subyugar el grado de agencia de los emigrantes. El término tiene una connotación más ligada a la acción y es relativamente fácil observarla y examinarla a partir de las iniciativas que, con o sin éxito, logran conjugarse en la esfera transfronteriza con la intervención, por un lado, de la población emigrante y, por el otro lado, de las instituciones en el país de origen.

- A pesar de que algunos estudios han hablado de la importancia de que los expatriados voten desde el exterior o sean aceptados como candidatos a ocupar puestos públicos para fortalecer los sistemas democráticos, la experiencia de muchos países donde estos derechos ya son ejercidos por la comunidad migrante y la baja participación en la votación sugieren que hace falta algo más que esto para potenciar la participación política de los emigrantes. Los resultados de mi investigación apuntan más bien a la potenciación de otros canales, no necesariamente electorales, para lograr una incorporación política gradual de los salvadoreños en su nación de procedencia: por ejemplo, promover su incidencia en algunas políticas del gobierno central y de los gobiernos locales por medio del fortalecimiento de las expresiones organizativas de los emigrantes.
- En el transcurso de la investigación, el análisis de la literatura y la información que recogí de fuentes primarias y secundarias confirmó lo que la teoría ha revelado sobre quiénes son los que participan entre la población expatriada: la organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes (CARECEN, Salvadoreños en el Mundo, SANN, SANA, etc.) y grupos locales (clubes de oriundos y comités político-partidarios). Esto puede relacionarse con interrogantes sobre la representatividad de estos grupos organizados de la diáspora, en otras palabras, quiénes lo hacen y con qué intereses. Este es un tema en el que no se ha profundizado lo suficiente en el caso salvadoreño y sería un terreno fértil de investigación posterior.
- Lo anterior se relaciona con un elemento que detecté en el análisis de los partidos políticos. Algunos insisten en criticar el papel de éstos como

⁵¹² Robert Smith, *op. cit.*, 2003, p. 310 y 325.

“intermediarios de las demandas de la población de allá y de acá” y caracterizan sus vínculos como puramente pragmáticos, es decir, sólo han buscado “sacar provecho del potencial de la diáspora”⁵¹³. Según este enfoque, los partidos tiene una visión “utilitarista” que priva a la población emigrante de obtener “canales de participación directa” en los asuntos nacionales y locales. Mi análisis cuestiona esta idea de que sean los partidos políticos una especie de vía idónea de participación en los sistemas políticos con democracias representativas, aunque dichos partidos constituyan, en teoría, referencias válidas a las que pueden acceder todos los ciudadanos, incluyendo los expatriados.

- En vez de insistir en el protagonismo de los partidos políticos, sería más productivo buscar el fortalecimiento de la capacidad de propuesta de los grupos organizados de emigrantes en formas independientes para que tuvieran más incidencia en las esferas de poder en El Salvador. Sin embargo, muchos análisis han descuidado el tema de cómo el mismo funcionamiento de las organizaciones de emigrantes limita sus posibilidades para incorporarse políticamente. El problema no se reduce, entonces, a la pregunta de si existen o no canales directos de participación. En el caso de los movimientos sociales, por ejemplo, algunos académicos sostienen que para su sobrevivencia son necesarias estructuras organizativas que sostengan su acción colectiva⁵¹⁴. Éste es otro factor que debería estudiarse con más detenimiento en el caso de los grupos organizados de emigrantes y que se revela en toda su fragilidad a lo largo de mi estudio como una de las carencias mayores de tales grupos. Si bien el tema no corresponde estrictamente a mi trabajo, he detectado que es una posible línea de investigación para futuros proyectos.
- Los esfuerzos organizativos de la diáspora han tenido una evolución importante en los últimos años y me parece especialmente ilustrativo el caso de Salvadoreños en el Mundo que desde su formación en 2003 ha servido para marcar un cambio del activismo de los emigrantes enfocado en su país de destino (Estados Unidos) al activismo centrado en El Salvador. En los años de la guerra, los activistas eran esencialmente pro-inmigrantes y defendieron los

⁵¹³ Estudios Centroamericanos (editorial), “El desafío de la diáspora al Estado y a la ciudadanía”, *Estudios Centroamericanos*, vol. 61, núm. 690, 2006, p. 387.

⁵¹⁴ Doug McAdam *et al.*, *op. cit.*

derechos de los refugiados que huían de la violencia (luego considerado inmigrantes por su tendencia a establecerse en tierras estadounidenses). En la actualidad, organizaciones como Carecen, SANA, SANN, El Rescate, se han enfocado en la atención de las necesidades de los inmigrantes salvadoreños en Estados Unidos y tienen vínculos con El Salvador, pero no es su línea de trabajo más fuerte. Podría decirse entonces que Salvadoreños en el Mundo está abriendo brecha: puede considerarse el primer grupo que ha insistido más que otras organizaciones de su tipo en la construcción de espacios en la política nacional salvadoreña de representatividad para la diáspora.

- Mi análisis coincide con algunos otros estudios que subrayan el hecho de que la mayoría de clubes de emigrantes—y yo diría que la mayoría de expresiones organizativas de expatriados salvadoreños—están conformadas por emigrantes de primera generación⁵¹⁵. La búsqueda de información sobre la participación política de los emigrantes me llevó a analizar una generación muy específica (los jóvenes o adultos que salieron de El Salvador en los años inmediatamente anteriores al inicio de la guerra civil) en una geografía igual de particular (Los Ángeles, adonde se dirigió la mayor parte de salvadoreños que huyó del conflicto). No me lo planteé así desde un principio pero en el transcurso de la investigación, se fue revelando que hay una generación específica especialmente interesada en abrirse espacio en la política salvadoreña, en su acepción más amplia.
- El Salvador no ha entrado aún a la discusión de las “cuotas de poder” que le corresponden a los expatriados o que la sociedad no emigrante estaría dispuesta a conferirles (voto extraterritorial, representación legislativa). Pareciera que la diáspora lo ha estado pensando desde hace tiempo y eso explica que la iniciativa haya venido de afuera hacia adentro. Sin embargo, internamente no ha ocurrido lo mismo. Algunos incluso siguen negándoles el derecho a opinar, “porque ya no viven en El Salvador” o “porque prefirieron emigrar a seguir luchando por su país” o porque “los que están viviendo una vida cómoda por allá no saben cómo estamos nosotros aquí”. Entonces, hay dos temas pendientes: definición de las cuotas de poder para la diáspora (en

⁵¹⁵ Guillaume Lanly y Basilia Valenzuela, *op. cit.*

qué es necesaria o válida su intervención⁵¹⁶) y apertura de un debate interno, generar corrientes de opinión pública favorables para que el tema sea compartido entre los que “de allá” y “los de acá”⁵¹⁷.

- Algunos estudios sobre participación política en distintas disciplinas han hablado de la importancia de la dimensión de “conflicto”⁵¹⁸. Las distintas esferas que abordé revelaron grados diferenciados de disputa entre los actores nacionales y expatriados, por lo cual considero insostenible la tesis del PNUD sobre la eventual contribución de los emigrantes para resolver “la fractura política y la falta de una cultura de diálogo y de consenso” en El Salvador. Según el PNUD, la comunidad salvadoreña residente en el exterior podría dar un “valioso aporte” para “despolarizar la vida política, generando nuevas correlaciones de fuerza dentro del sistema político del país”⁵¹⁹. Mis resultados no apoyan esa posibilidad, sobre todo porque entre los emigrantes se están reproduciendo las mismas disputas ideológicas que se registran a nivel nacional, como se observa en las relaciones de CASE con la alcaldía de Santa Elena, en los eventos organizados por Salvadoreños en el Mundo para construir una agenda compartida entre los distintos sectores de la diáspora y en la desintegración de COPEECA, por mencionar algunos casos.
- Mi investigación no exploró qué es lo que motiva o desmotiva a los salvadoreños en el exterior para involucrarse políticamente en su país de origen. Ése es un tema interesante y del que hasta ahora sólo se han hecho afirmaciones algunas veces sin fundamento y otras, basadas en las teorías que explican el comportamiento político de los ciudadanos en forma muy general. Por tanto, me parece que sería un buen tema para futuras investigaciones.
- Sin embargo, pude notar que algunas de las motivaciones para ver hacia el país de origen pueden buscarse, en parte, en las condiciones que los empujaron a emigrar en la guerra. Esa generación se ha constituido en un núcleo fuerte que lidera muchos de los grupos y organizaciones de emigrantes salvadoreños más

⁵¹⁶ Hay distintos autores que ven con cautela el tema. Véase entre otros Robert Baubock, *op. cit.* y Dieter Nohlen y Florian Grotz, *op. cit.*

⁵¹⁷ En este sentido, puede considerarse el esfuerzo de Salvadoreños en el Mundo en conjunto con instituciones como la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, que efectuaron un foro, a finales de junio de 2008, para discutir la participación de la diáspora en las elecciones de 2009.

⁵¹⁸ Verba y Nie, 1978, *op. cit.* y Roger Waldinger et al., *op. cit.*

⁵¹⁹ PNUD, *op. cit.*, 2007, p. 71.

activos (desde los ochenta hasta la actualidad), incluidos los que se autodefinen como apolíticos, es decir, los clubes de oriundos.

- Se especula sobre la durabilidad de las luchas de los expatriados por conquistar espacios políticos en El Salvador, pues se les ve como una manifestación que no garantiza la continuidad en el tiempo⁵²⁰. En este sentido, valdría la pena considerar los cambios institucionales que podrían darse en el país de origen para motivar la participación política de los emigrantes.
- Al referirme a los emigrantes salvadoreños como una comunidad, he pretendido darle la connotación de un grupo de personas que comparte ciertas características, pero coincido con la aclaración que han hecho algunos estudios que ven en los expatriados mucha heterogeneidad⁵²¹. No podemos hablar de ellos como un grupo homogéneo, conviene tratarlos en plural, en su pluralidad, pues están aquellos que se organizan y los que no, por ejemplo; además, entre los pocos organizados, existe también variedad: unos se interesan por actividades políticas y partidarias y otros prefieren lo cívico y social.
- En general, la visión que me queda es bastante crítica sobre aquellos que ven en los emigrantes una especie de agentes transformadores de la sociedad de origen. En la esfera política, no se dan escenarios muy atractivos para la participación de la diáspora: se reproducen básicamente el bajo interés en participar, no se ha formado un movimiento con agenda común y la polarización los ha contaminado. En cuanto a la institucionalidad que podría generar los espacios para potenciar una comunidad expatriada más políticamente activa, también se detectan vacíos importantes porque no hay estrategias definidas para su incorporación en los asuntos concernientes al gobierno central, los partidos políticos, los procesos electorales y los gobiernos locales.

⁵²⁰ Véase entre otros lo que al respecto concluye Alejandro Portes *et al.*, 2006.

⁵²¹ Véase Patricia Landolt *et al.*, *op. cit.*

8.2 Caracterización y análisis de la participación política de los emigrantes y sus distintos escenarios

La participación política, como se definió en el primer capítulo, constituye uno entre varios indicadores de la calidad y alcance de la democracia en un país⁵²². La evolución de la migración internacional en la actualidad ha hecho que algunas naciones, por diversas razones y superando conceptos convencionales de soberanía y territorialidad, intenten vincularse con sus ciudadanos que han establecido residencia en el extranjero. Las formas políticas de participación de estas poblaciones, en ese contexto, han sido objeto de varios estudios⁵²³. La participación política de los emigrantes, tal y como se analiza aquí, reveló las aspiraciones de los expatriados por obtener mayores espacios, los escasos logros que se han derivado de los esfuerzos de los grupos organizados y las resistencias de algunos sectores representados en las instituciones que fueron objeto de estudio para abrir dichos espacios.

En la misma línea de análisis, la presente investigación consideró pertinente enfocarse en los canales abiertos para que la comunidad salvadoreña residente en el exterior participe en los asuntos políticos de su país de procedencia. Analicé, pues, una parte de la esfera transnacional de acción social en la que se desenvuelven los emigrantes⁵²⁴. De esta manera, identifiqué algunos elementos distintivos de los diversos escenarios en los que se ha observado el involucramiento político de salvadoreños residentes en el exterior. Al examinar el caso de El Salvador (del capítulo 4 al 7), se pudo confrontar un volumen importante de información empírica con la perspectiva conceptual sobre la redefinición de los Estados-nación en un contexto de globalización acelerada y, específicamente, de importantes movimientos poblacionales.

Algunos estudios más o menos recientes han explorado críticamente los tipos, escalas, intensidades y determinantes de las actividades políticas en la esfera

⁵²² Geraint Parry y George Moyser, *op. cit.*

⁵²³ Véase capítulo 2 de esta tesis. Un análisis de varios países enfocado en el voto externo se incluye en Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Voting from abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA-IFE, México, 2007.

⁵²⁴ Conviene recordar que la mayoría de mis informantes y las organizaciones a las que pertenecen se construyen en complejos campos sociales transnacionales y sus actividades tienen lugar tanto en el país de origen como en el de recepción.

transnacional⁵²⁵. Su conclusión es que sólo una minoría de la población emigrante se involucra en el transnacionalismo cívico y político. Quienes participan tienen niveles altos de escolaridad y estatus en sus respectivos grupos de referencia y, de ellos, son más activos aquellos que han residido por largos periodos en el exterior y han obtenido un estatus migratorio seguro.

Mi investigación no pretendió abundar en ese tipo de explicaciones sobre las características sociodemográficas de los interesados en participar ni sus motivaciones. Lo que quiero subrayar al respecto es que las conclusiones a las que han llegado los académicos que se centran en los emigrantes no difieren casi en nada de los estudios hechos entre poblaciones no emigrantes (estos últimos han sido más abundantes y se han hecho por mucho más tiempo). Existe una gran cantidad de análisis de distintos países (algunos comparativos) que han arribado a similares resultados sobre la participación política: los más participativos son pequeñas minorías, poseen más recursos de índole social y económica, pertenecen a organizaciones o grupos y tuvieron alguna experiencia organizativa en actividades diversas (sindicales, artísticas, profesionales, etcétera.)⁵²⁶. Una de las particularidades entre los emigrantes es su experiencia de exilio y la posibilidad que ésta abre para que puedan involucrarse en prácticas políticas en dos países distintos (el de origen y el de destino). De ahí que su análisis deba considerar elementos de más de un Estado-nación, pues es en relación a ellos que se configuran las relaciones transnacionales y desempeñan un papel fundamental para el surgimiento y desarrollo de las mismas⁵²⁷.

Mi énfasis estuvo en identificar actores muy específicos interconectados en actividades también muy particulares (consultas del gobierno central, eventos proselitistas, promoción de derechos políticos, activismo partidario, involucramiento en procesos de decisión de gobiernos locales, por ejemplo). En consonancia con la literatura respectiva, mi investigación confirma que la visibilidad de esos actores sólo es posible si se insertan como grupos organizados, pero no en forma individual. La organización social se revela, en este sentido, como una condición necesaria para tener presencia y ser considerado por quienes detentan el poder en los escenarios

⁵²⁵ Alejandro Portes, Luis Eduardo Guarnizo y William Haller, "Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants", en *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 6, 2003; y Alejandro Portes *et al.*, "Organizaciones transnacionales de migrantes y desarrollo: un estudio comparativo", en *Migración y Desarrollo*, primer trimestre, 2006.

⁵²⁶ La literatura relativa se exploró en el capítulo 2. Véase principalmente Robert Dahl, *op. cit.*, 2000; Sidney Verba *et al.*, *op. cit.*; y Joseph Klesner, *op. cit.*

⁵²⁷ Nina Glick Schiller *et al.*, *op. cit.*; Jose Itzigsohn, *op. cit.*; Robert C. Smith, *op. cit.*

políticos estudiados. A diferencia de otros estudios, exploré (hice preguntas precisas sobre) la posibilidad de la participación de individuos y su presencia es difícil de apreciar, aunque sí se da, pero se diluye en el anonimato.

Eso se concluye, por ejemplo, de las convocatorias abiertas del gobierno central para consultas que ha hecho en algunas ciudades estadounidenses y, a nivel local, lo mismo ocurre en el caso del municipio de Jucuapa, donde la falta de expresiones organizadas de la diáspora hizo imposible identificar algún grado de agencia importante de este sector en la localidad de origen. Son los miembros de las asociaciones, comités y clubes, los agentes más visibles en la esfera política transnacional. En este sentido, como reconoce Luis Escala-Rabadán, la asociatividad de los emigrantes les confiere importancia “a partir del simple hecho de constituirse en núcleos organizados”⁵²⁸.

Otras investigaciones también recientes se han interesado en la contribución de las prácticas transfronterizas al desarrollo democrático de los países con altos índices de emigración⁵²⁹ y en los procesos políticos inherentes a las actividades asociativas de los emigrantes, así como sus características organizacionales⁵³⁰. Sus aportes para profundizar el conocimiento sobre las actividades políticas transnacionales de los clubes de oriundos han sido notables.

Para contribuir a este campo de estudio con énfasis en los países de origen, mi tesis exploró las formas observables de participación política de los emigrantes reveladas en su interacción con algunas instituciones de poder (ver cuadro 8.1). Este es un aspecto que no ha sido suficientemente examinado y se trata, en palabras de Eva Østergaard, de un “mecanismo de retroalimentación” por el cual las prácticas políticas transnacionales son influenciadas por (e influyen) el contexto institucional tanto en el país de procedencia como en el de residencia⁵³¹.

⁵²⁸ Luis Escala-Rabadán, “Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California”, en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México, 2004.

⁵²⁹ José Itzigsohn y Daniela Villacrés, “Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting and Salvadoran home town associations”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 4, 2008.

⁵³⁰ Roger Waldinger, Eric Popkin y Hector Aquiles Magaña, “Conflict and contestation in the cross-border community: hometown associations reassessed”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 5, 2008.

⁵³¹ Eva Østergaard, *op. cit.*, p. 760. La autora lleva el argumento hasta un nivel más complejo en el que convergen instituciones de los países de origen y de destino, así como regímenes y normas internacionales, además de actores no estatales.

Cuadro 8.1 Formas de participación política de los emigrantes según escenario institucional

Escenario institucional	Formas de participación política de los emigrantes	Interlocutores en el sector de los emigrantes
Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> - discusión del voto extraterritorial - asistencia a convocatorias para informarse de políticas gubernamentales - involucramiento en foros presidenciales - cofinanciamiento de obras de infraestructura básica en poblaciones pobres 	<ul style="list-style-type: none"> - individuos a título personal - organizaciones empresariales - clubes de oriundos - asociaciones pro-inmigrantes
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> - representación en PARLACEN - militancia extraterritorial con representación en órganos partidarios nacionales - peticiones diversas ante la Asamblea Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> - organizaciones empresariales - organizaciones pro inmigrantes - estructuras partidarias en el extranjero
Procesos electorales	<ul style="list-style-type: none"> - actividades para la demanda del voto extraterritorial - apoyo logístico en campañas electorales - postulación de emigrantes como candidatos a cargos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - individuos a título personal - comités partidarios extraterritoriales
Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> - militancia partidaria extraterritorial - definición y financiamiento de proyectos conjuntos entre emigrantes y alcaldías - financiamiento y apoyo logístico de campañas electorales - representación en consejos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - individuos a título personal - clubes de oriundos - comités político-partidarios

Fuente: Elaboración propia.

El concepto de las estructuras de oportunidad política fue útil como perspectiva para el análisis de la participación de los emigrantes, pues en esta investigación era importante ver sus procesos organizativos en función del sistema político al que tratan de integrarse. Es un lugar común hablar del potencial político de los emigrantes, pero además de formular valoraciones o expectativas sobre lo que

podrían o no hacer o por qué lo hacen, creo que es también importante determinar cuáles son los espacios disponibles para la participación y cómo la posibilitan distintas instituciones salvadoreñas. Ése fue uno de los objetivos de mi trabajo. Koopmans y Statham⁵³² han evidenciado cómo el enfoque de las EOP ha permitido abordar la dimensión política del fenómeno migratorio, porque ha dado herramientas para explicar tanto los niveles como las formas de participación de distintos grupos étnicos y cómo las instituciones legales y políticas determinan su incorporación en los países de recepción. Mi estudio adaptó esta conceptualización para determinar cuáles son en la actualidad esos espacios abiertos en diversos escenarios institucionales: gobierno central, partidos políticos, elecciones y municipalidades. El cuadro 8.1 ilustra las formas de participación que se observan en cada uno de esos escenarios. Existe un número limitado de interlocutores institucionales con los cuales los grupos organizados de emigrantes han logrado entablar acercamientos para incidir en las decisiones que se toman localmente. Dichos espacios revelan un nivel de incorporación de los expatriados muy exiguo, pese a los esfuerzos de algunas organizaciones de salvadoreños residentes en el extranjero.

En este marco, es importante también hablar de cómo el examen de las actividades políticas transfronterizas se ha hecho hasta ahora considerando su campo de acción como un todo homogéneo o el análisis de sus partes por separado. Para tener una visión más integral al respecto, es necesario recurrir a la desagregación: delimitar escenarios e identificar las prácticas que se dan en cada uno de ellos. Las interacciones que se producen son diversas, pues son distintos tanto los escenarios como los actores.

Por ejemplo, con el gobierno central interactúan algunos ciudadanos a título personal por medio de los consulados y también algunas asociaciones pro-migrantes y, sólo indirectamente, los clubes de oriundos (especialmente desde que se extinguió el programa Unidos por la Solidaridad); con los partidos políticos, lo hacen sus militantes y simpatizantes, pero también se relacionan con ellos grupos de expatriados que se acercan a la Asamblea Legislativa para plantear algunas de sus demandas; con las instituciones electorales, existe la posibilidad de involucrarse por medio de los partidos políticos, principalmente; y con los gobiernos locales, no se descartan los

⁵³² Ruud Koopmans y Paul Statham, *op. cit.*, 2000, p. 30.

contactos particulares de los expatriados, pero la forma más efectiva para incidir en este nivel de autoridad la han alcanzado algunos comités de oriundos.

El conocimiento de esas diferencias puede ser útil para transitar hacia el terreno de las propuestas relativas a las vías idóneas para posibilitar una incorporación plena, o al menos progresiva, de los expatriados en los distintos niveles de la política nacional. Mi propuesta para el análisis de la participación política de los emigrantes tiene como punto de partida el escenario institucional en el que ellos intentan insertarse. Una vez determinado ese escenario se procede a la individualización de las formas de participación observables y de ahí a la identificación de quiénes participan.

REFERENCIAS

Bibliografía

- Appadurai, Arjun, 1998, *Modernity at large. Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Baker-Cristales, Beth, 2004, *Salvadoran migration to Southern California*, University Press of Florida, Gainesville.
- Baker-Cristales, Beth, 2005, "Los ausentes siempre presentes: inmigrantes salvadoreños como actores políticos transnacionales", en FLACSO El Salvador, *La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*", FLACSO, San Salvador.
- Bauböck, Rainer, 2003 "Towards a theory of Political Transnationalism", en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 3.
- Besserer, Federico, 1999, "Estudios transnacionales y ciudadanía transnacional", en Gail Mummert (ed.), *Fronteras fragmentadas*, El Colegio de Michoacán, México.
- Blandón, Flora, 2007, *Migración y desarrollo local: una aproximación desde los municipios de Pasaquina, Santa Elena y Acajutla*, FUNDE, San Salvador.
- Bobbio, Norberto et. al., 2005, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno, México.
- Cabarrús, Carlos Rafael, 1983, *Génesis de una revolución. Análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador*, Ediciones de la Casa Chata, México.
- Calderón, Leticia y Jesús Martínez, 2002, *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto Mora, México.
- Castles, Stephen y Mark Miller, 2004, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cornelius, Wayne, Philip Martin y James Hollifield, 1994, *Controlling Immigration. A global perspective*, Stanford University Press, California.
- Dada, Carlos, 2007, "La prolongación de la guerra por otros medios", en Álvaro Artiga et. al., *La polarización política en El Salvador*, Fundaungo, San Salvador.
- Dahl, Robert, 1999, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, España.
- DeSipio, Louis, 2006, "Transnational Politics and Civic Engagement: Do Home Country Political Ties Limit Latino Immigrant Pursuit of U.S. Civic Engagement

- and Citizenship?", en Taeku Lee, Karthick Ramakrishnan y Ricardo Ramirez (eds.), *Transforming Politics, Transforming America*, University of Virginia Press, Virginia.
- Domínguez Parada, Joaquín, 1994, "La ley Simpson-Rodino, consecuencias jurídicas y sociales para los salvadoreños en Estados Unidos", Tesis para el grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.
- Dresser, Denise, 1995, "Exportando el conflicto. Consecuencias transfronterizas de la política mexicana", en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess (comp.), *La conexión México-California*, Siglo XXI, México.
- Durand, Jorge. 2005. "De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder", en *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Emmerich, Gustavo, 2006, "Electorado y representación política en México: las elecciones presidenciales de 2000", en Gustavo Emmerich (coord.), *Ellos y nosotros, democracia y representación en el mundo actual*, Demos, México.
- Escala-Rabadán, Luis, 2004, "Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México.
- Escobar Galindo, David, 2007, "Evolución de las fuerzas políticas nacionales: de la polarización a la interacción", en Álvaro Artiga *et. al.*, *La polarización política en El Salvador*, Fundaungo, San Salvador.
- Festinger, Leon y Daniel Katz, 1953, *Research Methods in the Behavioral Sciences*, Dryden Press, New York.
- Funkhouser, Edward, 1997, "La migración internacional salvadoreña y las remesas: un perfil", en Mario Lungo (comp.), *Migración y desarrollo*, Tomo I, FUNDE, San Salvador.
- García Jiménez, Eduardo, Javier Gil Flores y Gregorio Rodríguez Gómez, 1996, *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe, Málaga.
- García, Rodolfo, 2003, *Migración, remesas y desarrollo local*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- Gilly, Adolfo, 1994, *La Revolución interrumpida*, Ediciones Era, México.

- Goldring, Luin, 1999, "El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes. ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?", en Gail Mummert, *Fronteras Fragmentadas*, El Colegio de Michoacán, México.
- Goldring, Luin, 2005, "Implicaciones sociales y políticas de las remesas familiares y colectivas", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coord.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- González Gutiérrez, Carlos (coord.), 2006, *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Tomos I y II, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gordon, Sarah, 1989, *Crisis política y guerra en El Salvador*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Grugel, Jean (coord.), 1999, *Democracy without borders*, Routledge, London.
- Guarnizo, Luis, 1997, "El surgimiento de formaciones transnacionales. Las respuestas de los Estados mexicano y dominicano a la migración transnacional", en Mario Lungo (ed.), *Migración Internacional y Desarrollo*, FUNDE, El Salvador, Tomo II.
- Guarnizo, Luis, 2007, "La nueva configuración de los estudios sobre migración", en Marcela Ibarra Mateos (coord.), *Migración y reconfiguración transnacional de los flujos de población*, Universidad Iberoamericana Puebla, México.
- Hamilton, Nora y Norma Stoltz Chinchilla, 2001, *Seeking community in a global city: Guatemalan and Salvadorans in Los Angeles*, Temple University Press, Filadelfia.
- Held, David *et. al.*, 2002, *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*, Oxford University Press, México.
- Held, David y Anthony McGrew, 2002, *Globalization/Anti-globalization*. Polity Press, Cambridge.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007, *Voting from abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA-IFE, México.
- Kearney, Michael y Federico Besserer, 2004, "Gobernanza municipal en Oaxaca en un contexto transnacional", en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (eds.), *Indígenas Mexicanos Migrantes en los Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba, 2000, *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Koopmans, Ruud y Paul Statham, 2000, "Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach", en Ruud Koopmans y Paul Statham, *Challenging immigration and ethnic relations politics. Comparative European perspectives*, Oxford University Press, Oxford.
- Kymlicka, Will, 1995, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona.
- Landolt, Patricia, 2007, "Nation-State Building Projects and the Politics of Transnational Migration: Locating Salvadorans in Canada, the United States and El Salvador", en Gokce Yurdakul y Michal Bodemann (coords.), *Citizenship and Immigrant Incorporation: Comparative Perspectives on North America and Western Europe*, Palgrave MacMillan, New York City,.
- Landolt, Patricia, 2003, "El transnacionalismo político y el derecho al voto en el exterior: el caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos", en Leticia Calderón (ed), *Votar en la distancia: la extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, DF.
- Lanly, Guillaume y Volker Hamann, 2004, "Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de México", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (coords.), *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México.
- Lanly, Guillaume y M. Basilia Valenzuela (coords.), 2004, *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Editorial Amate, México.
- Lungo, Mario y Susan Kandel, 1999, "Cambios socioculturales en ciudades pequeñas provocados por la migración internacional", en Mario Lungo y Susan Kandel (comp.), *Transformando El Salvador. Migración, sociedad y cultura*, FUNDE, San Salvador.

- Lungo, Mario, Katherine Andrade y Sonia Baires, 1997, "Migración internacional y desarrollo local en El Salvador", en Mario Lungo (comp.), *Migración Internacional y Desarrollo*, Tomo II, FUNDE, El Salvador.
- Mahler, Sarah, 1998, "Theoretical and empirical contributions toward a research agenda for transnationalism", en Peter Smith y Luis Guarnizo, *Transnationalism from below*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and social class. And other essays*, University Press, Cambridge.
- McAdam, Douglas, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 1996, (coords.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge University Press, Cambridge.
- McAdam, Doug, 1996, "Conceptual origins, current problems, future directions", en Douglas McAdam *et al.* (coords.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2004, "Propuesta para facilitar el ejercicio del sufragio de los salvadoreños en el exterior. Bases para un diálogo nacional", San Salvador.
- Moctezuma, Miguel, 2004, "La experiencia política binacional de los zacatecanos residentes en Estados Unidos. El caso del Frente Cívico Zacatecano", en Raúl Delgado Wise y Margarita Favela, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Montes, Segundo, 1989, *Refugiados y repatriados El Salvador y Honduras*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- Mora, Sandra, 2005, "Migración internacional y decisiones públicas locales en El Salvador", Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Morales, Urania y Ondina Castillo, 2005, "Migración, ciudadanía y desarrollo local: una mirada desde el municipio de Santiago Nonualco", Tesis de maestría, Universidad Centroamericana. San Salvador.
- Morales Gamboa, Aberlardo, 2007, *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*, FLACSO, Costa Rica.

- Nosthas, Ernesto, 2006, "Acciones del gobierno salvadoreño en torno a la migración", en Carlos González Gutiérrez (Coord.), *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Tomo II, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ostergaard-Nielsen, Eva (coord.), 2003, *International Migration and Sending Countries. Perceptions, policies and transnational relations*, Palgrave Macmillan, Inglaterra.
- Parry, Geraint y George Moyser, 1994, "More participation, more democracy?", en David Beetham (ed.), *Defining and measuring democracy*, SAGE, Londres.
- Pastor, Robert (coord.), 1985, *Migration and development in the Caribbean*, Westview Press, Colorado.
- Popkin, Eric, 1997, "El papel de las asociaciones de residentes salvadoreños en Los Ángeles en el desarrollo comunitario en El Salvador", en Mario Lungo (comp.), *Migración Internacional y Desarrollo*, Tomo I, FUNDE, El Salvador.
- Portes, Alejandro y Ruben Rumbaut, 1990, *Immigrant America*, University of California Press, Berkeley.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005, *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, San Salvador.
- Rodríguez Gómez, Gregorio, Javier Gil Flores y Eduardo García Jiménez, *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe, Málaga, 1996.
- Samayoa, Salvador, 2003, *El Salvador. La reforma pactada*, UCA Editores, San Salvador.
- Santamaría, Arturo, 1999, "Política sin fronteras o la nacionalidad postmoderna: los emigrantes entre México y los Estados Unidos", en Gail Mummert, *Fronteras Fragmentadas*, El Colegio de Michoacán, México.
- Sassen, Saskia, 1998, *Globalization and its discontents. Essays on the new mobility of people and money*, The New Press, New York.
- Smith, Robert C., 2006, *México en Nueva York. Vidas transnacionales de los migrantes mexicanos entre Puebla y Nueva York*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Soysal Yasemin, 1994, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago.

- Stepan, Alfred, 2000, "Las modernas democracias multinacionales: superando un oxímoron de Gellner", en John Hall (ed.), *Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*, Cambridge University Press, Madrid.
- Taylor, S.J. y R. Bogdan, 1996, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós Básica, Barcelona.
- Torres-Rivas, Edelberto, 2007, *La piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*, FLACSO El Salvador, San Salvador.
- Turcios, Roberto, 2007, "La renovación de viejas tendencias", en Álvaro Artiga *et. al.*, *La polarización política en El Salvador*, Fundaungo, San Salvador.
- Verba Sidney y Norman Nie, 1972, *Participation in America: political democracy and social equality*. Harper and Row, New York.
- Verba, Sidney, Norman Nie y Jae-on Kim, 1978, *Participation and political equality. A seven-nation comparison*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Wolcott, Harry, 1994, *Transforming qualitative data: description, analysis and interpretation*, SAGE Publications, California.

Hemerografía

- Arango, Joaquín, 2003, "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", en *Migración y Desarrollo*, año I, México, octubre.
- Artiga, Álvaro, 2004, "El Salvador. Maremoto electoral en 2004", en *Nueva Sociedad*, núm. 192, julio-agosto.
- , 2006, "Las elecciones 2006 en perspectiva", en *Estudios Centroamericanos*, núm. 688-689, febrero-marzo.
- Bakker, Matt y Michael Peter Smith, 2003, "El rey del tomate. Migrant political transnationalism and democratization in Mexico", en *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 1, enero-junio.
- Barry, Kim, 2006, "Home and away: the construction of citizenship in an emigration context", en **New York University Law Review**, vol. 81, núm. 11.
- Bauböck, Rainer, 2003, "Towards a theory of Political Transnationalism." *International Migration Review*, núm 37, vol. 3.

- Bermúdez Torres, Anastasia, 2006, "Colombian migration to Europe: political transnationalism in the middle of conflict", Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper núm. 39.
- Booth, John A., 1979, "Political participation in Latin America: levels, structure, context, concentration and rationality", en *Latin American Research Review*, vol. 14, núm. 3.
- Booth, John y Patricia Bayer Richard, 1998, "Civil society and political context in Central America", en *American Behavioral Scientist*, vol. 42, núm. 1.
- Bosniak, Linda, 1998, "The citizenship of aliens", en *Social Text*, núm. 56, otoño.
- Browning, David, 1983, "Agrarian reform in El Salvador", en *Journal of Latin American Studies*, vol.15, núm. 2.
- Cano, Gustavo y Alexandra Délano, 2007, "The Mexican Government and Organised Mexican Immigrants in The United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism (1848-2005)", en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, núm. 5, pp. 695-725.
- Castillo, Manuel, 2005, "Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas", en *Migración y Desarrollo*, Primer Semestre, México.
- Chacón, Oscar, 2005, "Salvadoreños en el Exterior, un baluarte para El Salvador", en *Migración y Desarrollo*, núm. 005.
- Córdova, Ricardo, 1992, "Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)", Documentos de trabajo: Serie de Análisis de la Realidad Nacional, Fundaungo, San Salvador.
- Délano, Alexandra, 2004, "Integración económica y políticas de migración: los desafíos para México y Estados Unidos", en *Migración y Desarrollo*, México, abril.
- Delgado, Raúl y Héctor Rodríguez, 2001, "The emergence of collective migrants and their role in Mexico's local and regional development", disponible en línea en *Migración y Desarrollo*.
- Earnest, David, 2006, "Neither citizen nor stranger. Why states enfranchise resident aliens", en *World Politics*, núm. 58, enero.
- Estudios Centroamericanos, 2006, "El desafío de la diáspora al Estado y la ciudadanía", en *Estudios Centroamericanos*, vol. 61, núm. 690.

- Faist, Thomas, 1999, "Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture", Working Paper, Institute for Intercultural and International Studies de la Universidad de Bremen.
- Fitzgerald, David, 2006, "Towards a theoretical ethnography of migration", en *Qualitative Sociology*, vol. 29, núm. 1.
- Fox, Jonathan, 2005, «Unpacking 'transnational citizenship'», en *Annual Review of Political Science*, vol. 8.
- Glenn, Evelyn, 2000, "Citizenship and inequality: historical and global perspectives", en *Social Problems*, vol. 47, núm. 1, febrero.
- Glick Schiller, Nina y George Fouron, 1999, "Terrains of Blood and Nation: Haitian Transnational Social Fields", en *Ethnic and Racial Studies*, vol.22, núm. 2, Estados Unidos.
- Glick Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Szanton Blanc, 1995, "From immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration", en *Anthropological Quarterly*, vol. 68, núm. 1, Estados Unidos, junio.
- Goldring, Luin, 2002, "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation in the Mexican Nation", en *Latin American Research Review*, vol. 37, núm.3.
- , Luin, 2004, "Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-dimensional Typology", en *Development and Change*, vol. 35, núm. 4.
- Gonzalez Gutiérrez, Carlos, 1999, "Fostering identities: Mexico's relations with its diaspora." *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2.
- Guidos Véjar, Rafael, 1980, "La crisis política en El Salvador (1976-1979)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, núm. 1, enero-marzo.
- Guarnizo, Luis, 1994, "Los Dominicanyorks: The making of a binational society", en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 533.
- Guarnizo, Luis Eduardo, Alejandro Portes y William Haller, 2003, "Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants", en *American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 6, pp. 1211-48.
- Guarnizo, Luis, Arturo Sánchez y Elizabeth Roach, "Mistrust, fragmented solidarity, and transnational migration: Colombians in New York and Los Angeles", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, 1999.

- Itzigsohn, Jose, 2000, "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism", en *International Migration Review*, vol. 34, núm. 4, Estados Unidos.
- Itzigsohn, José y Carlos Dore-Cabral, 2000, "Competing identities? Race, ethnicity and panethnicity among Dominicans in the United States", *Sociological Forum*, vol. 15, núm. 2, junio.
- Itzigsohn, José y Daniela Villacrés, 2008, "Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting and Salvadoran home town associations", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 4.
- Joppke, Christian, 1996, "Multiculturalism and immigration: a comparison of the United States, Germany and Great Britain", en *Theory and Society*, vol. 24, núm. 4, agosto.
- Landolt, Patricia, 2008, "The transnational geographies of immigrant politics: insights from a comparative study of migrant grassroots organizing", en *The Sociological Quarterly*, vol. 49.
- Landolt, Patricia, Lilian Autler y Sonia Baires, 1999, "From hermano lejano to hermano mayor: the dialectics of Salvadoran transnationalism", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, marzo.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller, 2004, "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", en *Migración y Desarrollo*, México, Segundo semestre.
- Levitt, Peggy y Rafael de la Dehesa, 2003, "Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations", en *International Migration Review*, vol. 26, núm. 4.
- Levitt, Peggy, 1998, "Social remittances: migration-driven, local-level forms of cultural diffusion", en *International Migration Review*, vol. 32, núm. 4.
- Linz, Juan y Alfred Stepan, 1996, "Toward consolidated democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2.
- Martin, Philip, 1993, "Migration and Trade: the case of the Philippines", en *International Migration Review*, vol. 27, núm. 3, otoño.
- Martínez, Jesús, 2003, "Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana", en *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre.

- Massey, Douglas *et al*, 1993, "Theories of International Migration: a Review and Appraisal", en *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, septiembre.
- Massey, Douglas, 1999, "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State", en *Population and Development Review*, vol. 25, núm. 2, Estados Unidos, junio.
- Moctezuma, Miguel, 2005, "Morfología y desarrollo de las asociaciones de mexicanos en E.U. un sujeto social y político extraterritorial", en *Migración y Desarrollo*.
- 2003, "Ley del migrante y Zacatecas", en revista *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre.
- Morris, Lydia, 1997, "Globalization, Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?", en *The British Journal of Sociology*, vol. 48, núm. 2, junio.
- Nagengast, Carole y Michael Kearney, 1990, "Mixtec ethnicity: social identity, political consciousness and political action", en *Latin American Research Review*, vol. 24, núm. 2.
- Nohlen, Dieter y Florian Grotz, 2000, "External voting: legal framework and overview of electoral legislation", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99.
- Østergaard-Nielsen, Eva, 2003, "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices", en *International Migration Review*, núm. 37, vol. 3.
- Paige, Jeffery, 1993, "Coffee and power in El Salvador", en *Latin American Research Review*, vol. 28, núm. 3.
- Paul, Alison and Sarah Gammage, 2004, "Hometown Associations and Development: The Case of El Salvador," Destination D.C. Working Paper No. 3, (George Washington University y State University of New Jersey).
- Peraza, Xiomara, 2008a, "Migrant-local government relationships in sending communities: the power of politics in postwar El Salvador", en *Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 3.
- Popkin, Erick, 2003, "Transnational migration and development in postwar peripheral states: an examination of Guatemalan and Salvadoran state linkages with their migrant populations in Los Angeles", en *Current Sociology*, vol. 51, núm. 3 y 4, Estados Unidos.

- , 1999, "Guatemalan Mayan migration to Los Angeles: constructing transnational linkages in the context of the settlement process," en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2.
- Alejandro Portes y Jozsef Borocz, 1989 "Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation", en *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3.
- Portes, Alejandro, Cristina Escobar y Alexandria Walton Radford, 2006, "Organizaciones transnacionales de migrantes y desarrollo: un estudio comparativo", en *Migración y Desarrollo*, primer trimestre.
- Portes, Alejandro, 1999, "Conclusion: Towards a New World—The Origins and Effects of Transnational Activities", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2.
- Riggs, Fred, 2002, "Globalization, Ethnic Diversity, and Nationalism: The Challenge for Democracies", en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 581, mayo.
- Safran, William, 1997, Citizenship and nationality in democratic systems: approaches to defining and acquiring membership in the political community, en *International Political Science Review*, vol. 18, núm. 3.
- Sassen, Saskia, 2000, "Regulating immigration in a global age: a new policy landscape", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 570, julio.
- Schmitter Heisler, Barbara y Martin Heisler, 1986, "Transnational Migration and the Modern Democratic State: Familiar Problems in New Form or a New Problem", en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 485, mayo.
- Schmitter Heisler, Barbara, 1985, "Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination", en *International Migration Review*, vol. 19, núm. 3, otoño.
- Segovia, Alexander, 2007, "Quién tiene el poder en Centroamérica", en *Revista Envío*, núm. 298, 300 y 301, enero, marzo y abril.
- Sherman, Rachel, 1999, "From state introversion to state extension in Mexico: modes of emigrant incorporation, 1900-1997", en *Theory and Society*, vol. 28, núm. 6, diciembre.
- Smith, Michael Peter y Matt Bakker, 2005, "The transnational politics of the Tomato King: meaning and impact", en *Global Networks*, vol. 5, núm. 2.

- Smith, Michael Peter, 2003, "Transnationalism, the State and the extraterritorial citizen", en *Politics and Society*, vol. 31, núm. 4.
- Smith, Robert Courtney, 2003, "Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-Territorial Conduct of Mexican Politics", en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 2.
- Spiro, Peter, 2006, "Perfecting political diaspora", en *New York University Law Review*, vol. 81, abril.
- Stahler-Sholk, Richard, 1994, "El Salvador's negotiated transition: from low-intensity conflict to low-intensity democracy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 4.
- Stanley, William Deane, 1987, "Economic migrants or refugees from violence? A time-series analysis of Salvadoran migration to the United States", en *Latin American Research Review*, vol. 22, núm. 1.
- Tuirán, Rodolfo, 2006, "La migración mexicana hacia Estados Unidos: las reformas en puerta y los retos futuros", en *Papeles de Población*, núm. 048, México, abril-junio.
- Waldinger, Roger, Eric Popkin y Hector Aquiles Magaña, 2008, "Conflict and contestation in the cross-border community: hometown associations reassessed", en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 5.
- Wood, Charles H., 1982, "Equilibrium and Historical-Structural Perspectives on Migration", en *International Migration Review*, vol. 16, núm. 2.

Documentos electrónicos

- Alarcón, Rafael, 2000, "The development of home town associations in the United States and the use of social remittances in Mexico", Washington: Inter-American Dialogue.
- Alba, Francisco, 2002, "México: un difícil cruce de caminos", El Colegio de México, disponible en <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=204>
- Allen, Mea, s/f, "Declaraciones de funcionarios del gobierno de Estados Unidos intimidan a los votantes salvadoreños", disponible en <http://www.cis-elsalvador.org/archive/s2004-0506.htm#DeclaracionesTEXTO>. Consultado el 2 de abril de 2008.

- Bermúdez Torres, Anastasia, 2006, "Colombian migration to Europe: political transnationalism in the middle of conflict", Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper núm. 39, disponible en <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/WP0639-Torres.pdf>, consultado el 20 de abril de 2009.
- Central American Security Act (CASA)*, 2005, Base de datos de legislación federal, Congreso de Estados Unidos, disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-3364>. Consultado el 25 de noviembre de 2007.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, "Remesas internacionales en El Salvador", disponible en <http://www.cemla-remesas.org/informes/informe-elsalvador.pdf>. Consultado el 2 de septiembre de 2009.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), 1999, "Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética". Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/4913/lc11231p.pdf>
- Corbett, John, s. f., "Ernest George Ravenstein: The Laws of Migration, 1885", publicado por el Center for Spatially Integrated Social Science (Universidad de California, Santa Bárbara), disponible en <http://www.csiss.org/classics/content/90>, consultado el 29 de enero de 2007.
- Diario El Mundo (31 de marzo de 2007), "Saca deja a sucesor voto en el exterior", disponible en www.elmundo.com.sv.
- El Diario de Hoy, 2004, "Control a remesas. Congresista advierte por el FMLN", disponible en <http://www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/nota144.html>, publicado en marzo.
- El Faro, "«Amigos de Mauricio Funes» en E.U.A colectan fondos para campaña", disponible en www.elfaro.net, publicado el 11 de junio de 2007.
- El Faro, 2006, "Las diáspora busca un proyecto político", disponible en www.elfaro.net, publicado el 20 de noviembre.
- El Faro, 2006, "Las elecciones transforman Intipucá", disponible en www.elfaro.net, publicado el 23 de octubre.
- El Faro, 2007, "221 mil salvadoreños reinscritos al TPS", disponible en www.elfaro.net, 23 de octubre. Consultado el 24 de noviembre de 2007.

- El Faro, 2007, "Bloque de derecha aprueba reformas electorales", disponible en www.elfaro.net, publicado el 10 de diciembre.
- El Faro, 2007, "En plena campaña, Saca habla al Ejército", disponible en www.elfaro.net, 14 de mayo. Consultado el 21 de noviembre de 2007.
- El Faro, 2007, "Las reformas electorales, una asignación pendiente", disponible en www.elfaro.net, publicado el 1 de enero.
- El Faro, 2008, "E.U.A promete no interferir en proceso electoral salvadoreño", disponible en www.elfaro.net, publicado el 18 de marzo.
- El Faro, 2008, "Saca sí estuvo en actos para recoger fondos de campaña en EUA", disponible en www.elfaro.net, publicado el 9 de abril de 2008.
- Escobar, Cristina, 2005, "Migración y Derechos Ciudadanos: El Caso Mexicano", Working Paper #05-02h, The Center for Migration and Development de la Universidad de Princeton.
- Fitzgerald, David, 2002, "Rethinking the 'local' and 'transnational': cross-border politics and hometown Networks in an immigrant Union", The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, Working Paper núm. 58, disponible en <http://www.ccis-ucsd.org/publications/wrkg58.PDF>
- Fox, Jonathan, 2005, "Mapping Mexican Migrant Civil Society," disponible en www.wilsoncenter.org/migrantparticipation, consultado el 25 de febrero de 2009.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2004, "Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento", disponible en www.fusades.org.sv.
- Gammage, Sarah, 2006, "El Salvador: Despite End to Civil War, Emigration Continues", Migration Information Resource, disponible en www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=636.
- Gobierno de El Salvador, 1999, "La Nueva Alianza: Plan de gobierno 1999-2004", disponible en <http://www.servicios.gob.sv/LANUEVAALIANZA.doc>.
- Gobierno de El Salvador, 2004, "País Seguro: Plan de gobierno 2004-2009", disponible en www.elsalvador.com/especiales/2003/elecciones2004/plan_tonysaca.pdf.
- IFE, 2006, "Instrumentación y resultados del voto de los mexicanos residentes en el extranjero", disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C4/c4_4-1.pdf

- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), s/f, "Los salvadoreños y las salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007", Boletín de prensa, año XXII, núm. 2, disponible en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2007/Boletin-2-2007.pdf>.
- La Prensa Gráfica, "TSE sin control campaña electoral adelantada", 8 de enero de 2007, disponible en www.laprensa.com.sv. Consultado el 21 de noviembre de 2007.
- La Prensa Gráfica, 2003 (19 de enero), "Un gran poder simplificado", disponible en www.laprensagrafica.com.
- La Prensa Gráfica, 2007 (10 de octubre), "Cisma entre diáspora por sesgo partidario", disponible en www.laprensagrafica.com.sv.
- La Prensa Gráfica, 2007 (31 de octubre), "Foro para Funes fracturó a Convención", disponible en www.laprensagrafica.com.sv.
- La Prensa Gráfica, 2007, "La guerrilla semidesnuda (mapa de las zonas de control de la guerrilla)", en *Revista Enfoques*, 27 de enero.
- Mason, Andrew y Omar Arias, 2004, "Reducción de la pobreza en El Salvador: diagnóstico y opciones estratégicas", Estudio de pobreza del Banco Mundial, disponible en www.worldbank.org.
- Moakley, Joe, s/f, "El Salvador's humanity and dignity". Disponible en <http://www.pbs.org/itvs/enemiesofwar/perspectivesH.html#bio>. Consultado el 4 de octubre de 2007.
- Office of Special Counsel for Immigration, s/f, "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/htm/work_extension.html. Consultado el 24 de noviembre de 2007.
- Orozco, Manuel, 2003, "Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?", Inter-American Dialogue Report, Washington, DC, disponible en www.thedialogue.org.
- Paul, Allison y Sarah Gammage, 2004, "Hometown associations and development: the case of El Salvador", Working Paper, núm. 3, Women's Studies Department, George Washington University and Center for Women and Work, Rutgers, The State University of New Jersey: Washington, D.C.

- PNUD, 2006, "Monografía sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Micro-región Valle La Esperanza, departamentos de Usulután y San Miguel", disponible en www.pnud.org.sv.
- PNUD, 2007, "Cuadernos sobre Desarrollo Humano. Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador", núm. 7, San Salvador, disponible en www.pnud.org.sv.
- Portes, Alejandro, William Haller y Luis Guarnizo, 2001, "Transnational entrepreneurs: the emergence and determinants of an alternative form of immigrant economic adaptation", Working Paper, Transnational Communities Programme de la Universidad de Oxford.
- Pries, Ludger, junio 2007, "Transnationalism: Trendy Catch-all or Specific Research Programme?", Ponencia presentada en la conferencia sobre "Transnacionalización y Desarrollo: Hacia una Perspectiva Norte-Sur", Centro de Investigación Interdisciplinaria, Bielefeld, Alemania.
- Ramírez, Víctor Antonio, 2006, "Los efectos de las migraciones en el diseño de planes de reconocimiento de derechos previsionales", Superintendencia de Pensiones de El Salvador, ponencia presentada ante la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, octubre. Disponible en www.ciss.org.mx, consultado el 25 de noviembre de 2007.
- Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador, 1993, "De la Locura a la Esperanza: la guerra de los doce años en El Salvador", disponible en http://virtual.ues.edu.sv/bvues/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1. Consultado el 28 de octubre de 2007.
- Saca, Elías Antonio, 2005, discurso durante la presentación de los "Resultados y respuestas al Foro Presidencial con Salvadoreños en el Exterior", Pasaquina, La Unión, 24 de agosto, disponible en www.rree.gob.sv.
- Saca, Elías Antonio, 2006, Discurso en la inauguración de la IV Convención de Salvadoreños en el Mundo, San Salvador, 17 de noviembre, disponible en www.rree.gob.sv. Consultado el 2 de agosto de 2007.
- Saca, Elías Antonio, 2006, Discurso en el lanzamiento oficial del DUI en el exterior, Long Island, Estados Unidos, 22 de septiembre, disponible en www.rree.gob.sv. Consultado el 23 de octubre de 2007.

- Segovia, Alexander, 1997, "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/725spa.pdf>. Consultado el 4 de noviembre de 2007.
- Stalker, Peter, s. f., "Stalker's Guide to International Migration", disponible en http://pstalker.com/migration/mg_theories_3.htm, consultado el 11 de enero de 2007.
- Turcios, Roberto, 1997, "El Salvador. Una transición histórica y fundacional", en *Nueva Sociedad*, núm. 150, julio-agosto, disponible en www.nuso.org.
- Vertovec, Steven, 2005, "The Political Importance of Diasporas", publicado por Migration Information Source del Migration Policy Institute (MPI) en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313>, consultado el 21 de diciembre de 2006.
- Walter, Knutt, 2002, "La desmilitarización de la economía. El caso de El Salvador", disponible en http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd12_02_walter.pdf. Consultado el 15 de septiembre de 2007.

ANEXO 1

PERSONAS ENTREVISTADAS

Gobierno central

Ernesto Nosthas, director general de la Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior (DGACE).

Fanny de Saravia, jefa de Desarrollo Local del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Asamblea Legislativa y Partidos Políticos

Carlos Castaneda, Secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea y diputado del FMLN.

Blanca Flor Bonilla, diputada del FMLN, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores y coordinadora de la Secretaría de Relaciones Internacionales del FMLN.

Aristides Valencia, coordinador departamental del FMLN en Usulután.

Amalia Espinal, delegada del Comité Ejecutivo de ARENA para los Hermanos en el Exterior.

Walter Durán, presidente de la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea y diputado del FMLN.

Alberto Romero, secretario de la Comisión de Reformas Electorales y diputado de ARENA.

Carlos Chacón, gerente administrativo de ARENA en Usulután y director de asuntos políticos y electorales.

Werner Marroquín, diputado suplente del FMLN en el Parlamento Centroamericano, residente en Los Ángeles.

Efraín Tejada, diputado suplente del FMLN en el Parlamento Centroamericano, residente en Washington D.C.

Milena Calderón, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores y diputada de ARENA.

Municipio de Santa Elena

Emilio Munguía, elénico residente en Los Ángeles, California.

Felipe Munguía, tesorero del Comité de Amigos de Santa Elena (CASE), sede central.

Carlos Alberto Funes, alcalde 2006-2009.

José Osmín Aparicio, elénico residente en San Francisco.

Juan Antonio Garay, protesorero CASE, sede San Francisco.

Daysi Saravia, elénica residente en Los Ángeles.

Nelson Penado, elénico residente en Los Ángeles.

José Alberto Penado, elénico residente en Los Ángeles.

Nicolás Barrera, ex alcalde (2000-2006) y coordinador municipal del FMLN.

Oliverio Saravia, secretario del comité Al Frente por Santa Elena.

Ramón Solano, elénico residente en Los Ángeles.

Noel Garay, elénico residente en San Francisco.

Manuel Polío, director municipal de ARENA.

Martín Martínez, tesorero de CASE, sede San Francisco.

Marta Bermudez, miembro de Cultura, Educación y Deporte en Santa Elena (CEDESE).

Yanira Argueta de Rodríguez, miembro de CASE, sede central.

Omar Corletto, dirigente de Al Frente por Santa Elena.

Municipio de Jucuapa

Gustavo Rivas Mónico, alcalde 2006-2009.

René Alexander Rojas, director municipal de ARENA.

Leopoldo Pérez, coordinador municipal del FMLN y ex alcalde (2003-2006).

Organizaciones de migrantes

Jesús Aguilar, director CARECEN-El Salvador.

Salvador Sanabria, director ejecutivo de El Rescate y dirigente de Salvadoreños en el Mundo.

José Reynaldo Flores, miembro del Comité Empresarial Salvadoreño Americano (Los Ángeles).

Juan Durán, presidente de la Cámara de Comercio El Salvador-California y fundador del desaparecido Comité Político Empresarial de los Emigrantes Centroamericanos (COPEECA).

Oscar Chacón, director ejecutivo de la Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas (NALACC, por sus siglas en inglés).

Otros

Hugo Salinas, alcalde de Intipucá 2009-2012, emigrante retornado.

Carlos Martínez, diputado del Parlacen por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), residente en Los Ángeles.

Randy Jurado Ertll, exdirector ejecutivo de Red Nacional Salvadoreña Americana (SANN, por sus siglas en inglés) y exfundador de la desaparecida *Salvadoran-American Political Action Committee* (Sal-PAC).

ANEXO 2

GUÍA DE ENTREVISTA (modelo)*

1. Información general

Edad, nombre, género, nombre del partido.

¿Cuál es su cargo (en qué órganos del partido)?

¿Cuánto tiempo ha estado usted sirviendo en este cargo?

¿Cómo empezó su vida en la política (en lo relacionado con los emigrantes)?

2. Historia de migración en El Salvador

¿Sabe usted cuándo empezó la gente a irse de El Salvador para emigrar a otro país y específicamente a los Estados Unidos (si es representante del partido en un municipio: preguntar sobre municipio específico)? ¿Cuál habrá sido la principal razón para que la gente emigrara? (especificar periodo de tiempo: antes de la guerra, después de la guerra). ¿Últimamente, cuáles serán las razones de la gente para emigrar a los EEUU? ¿Quiénes están emigrando más? (jóvenes, adultos, hombres, etc.?)

3. Participación de población migrante en asuntos partidarios

¿Tiene su partido político alguna relación directa con personas o grupos que representen a la población emigrante en el exterior? ¿Desde cuándo, en qué época, se iniciaron las relaciones más cercanas con la población salvadoreña en el exterior? ¿Qué instancias dentro de su partido se ocupan de ello o no hay ninguna instancia específica? ¿Cómo se iniciaron esos contactos, qué los motivó, quiénes participaron, qué instancias de su partido se involucraron se involucraron? (dividirlo por etapas: durante la guerra y después de la guerra)

Al FMLN, se le ha criticado por haber descuidado sus relaciones con los migrantes en EEUU. Se dice que durante la guerra se preocuparon más por mantenerse en contacto y en los noventa el nivel de relaciones bajó significativamente: ¿es cierto eso o es solo una apreciación errónea?

Actualmente, ¿cómo se mantienen esos contactos: van representantes de su partido a EEUU o vienen delegaciones de migrantes (con qué frecuencia)? ¿Hay representantes de la población expatriada en su partido? ¿Cómo los eligen? ¿Cuál es el lugar que ocupan en la estructura partidaria? ¿En qué asuntos específicos intervienen (campañas electorales, elecciones internas, negociaciones con otros partidos o con el gobierno central, etc.)? ¿Sabe usted si la Constitución permite a los migrantes ser candidatos en puestos de elección popular?

¿Ve usted como político algún beneficio en el trabajo conjunto con migrantes

* Esta es la guía que se usó en las entrevistas con líderes políticos. Se incluye sólo uno de los modelos, pues se utilizaron variantes de ésta para los otros informantes. En esencia, todas las guías contenían las mismas preguntas; sólo se aumentaron u omitieron algunas que no aplicaban, dependiendo del tipo de informante.

salvadoreños? ¿Cuál debería ser su contribución (la de los migrantes)? ¿Qué espera su partido de ellos?

¿Qué tan importantes son los recursos que obtiene su partido para financiar sus campañas electorales y que provienen de la población migrante? ¿En la última campaña electoral de su partido, cuánto dinero se recogió entre los migrantes? ¿Existe otro tipo de apoyo, además del económico, que reciba su partido de parte de la población expatriada?

3. Sobre las posibilidades de que se haga realidad el voto en el exterior:

¿Qué pasos concretos se han dado en el último año? ¿Desde cuándo se viene trabajando en el asunto? ¿Cómo ha intervenido su partido en el asunto? ¿Qué partidos lo apoyan y qué partidos se oponen? ¿Es prioridad del gobierno permitir el ejercicio del voto en el exterior? ¿Por qué sí o por qué no? ¿Tiene cifras su partido sobre la cantidad de salvadoreños residentes en otro país que viajan a El Salvador para votar en años electorales? ¿En las elecciones de 2006, por ejemplo, cuántos salvadoreños hicieron el viaje en época electoral? ¿Hay alguna estimación al respecto?

4. Derechos políticos:

El presidente Saca ha hablado de emigrantes que fueron electos por voto popular en la Asamblea Nacional y en el Parlamento Centroamericano. Entiendo que son del FMLN. ¿Cómo entraron esas personas a la elección? Con qué objetivo fueron postulados? ¿Son una especie de representantes de la población que reside afuera en órganos nacionales y regionales (Asamblea y Parlacen)?



Construyendo el Tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00141
Matrícula: 206161537

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LOS EMIGRANTES SALVADOREÑOS
EN DIVERSOS ESPACIOS
INSTITUCIONALES DE SU PAÍS
NATAL.

En México, D.F., se presentaron a las 16:00 horas del día
24 del mes de febrero del año 2016 en la Unidad Xoxocatlapan
de la Universidad Autónoma Metropolitana, los siguientes
miembros del jurado:

DRA. LETICIA CALDERÓN CEBELIUS
DR. ANGEL ALBERTO BERMERO QUEZADA
DR. GUSTAVO ERNESTO LEMERICH ISAAC

Bajo la presidencia de la primera y con carácter de
Secretario al Claustro, se reunieron a la presentación de la
Disertación Pública cuya Sesión se abrió al margen,
para la disertación del grado de:

DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES (PRÁCTICAS POLÍTICAS)

DR. MY XIMARA PERAZA TORRES

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento
de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma
Metropolitana, los miembros del jurado concluyeron:

A P R O B A R

Acto concluido, la presidenta del jurado comunicó a la
interesaada el resultado de la evaluación y, en caso
apropiado, le fue hecha la protesta.



My Ximara Peraza

DR. MY XIMARA PERAZA TORRES
ALUMNA

REVISO

LIC. JULIO CESAR DE ARAUJAS
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

[Signature]
DR. PEDRO CONSTANINO SOLÍS PÉREZ

PRESIDENTA

[Signature]
DRA. LETICIA CALDERÓN CEBELIUS

VOCAL

[Signature]
DR. ANGEL ALBERTO BERMERO QUEZADA

SECRETARIO

[Signature]
DR. GUSTAVO ERNESTO LEMERICH ISAAC