

Introducción

1. Planteamiento del Problema

1. 1. Fundamentación contextual

La migración transnacional expresada como uno de los tantos procesos de la migración internacional, está forjada por migrantes y sus comunidades de origen que pueden sostener diversas actividades y ocupaciones a través de espacios sociales que cruzan fronteras, repercutiendo en dinámicas políticas, socio-culturales y económicas, tanto a nivel nacional como local (Andrade-Eekhoff, 2003; 2004; Portes y Guarnizo, 2001;Portes, *et at*, 2003; Popkin, 2003; Landolt, *et at*, 2003; Landolt, 2003; Vertovec, 2003, Portes, 1995).

En algunos países donde los flujos migratorios son altos se ha visto un impacto político con ingerencia en la formulación de agendas políticas planificadas de forma dual. Por ejemplo, en la República Dominicana, la participación de los migrantes en New York, tiene un gran peso sobre los fondos recabados para las campañas políticas de su país. (Itzigsohn, *et at*; 2003). Incluso el actual Presidente de la República Leonel Fernández Reyna, vivió por muchos años en New York, ciudad donde sus compatriotas lo ayudaron a ganar la presidencia en 1996 y ser reelecto en el 2004. En Haití durante el régimen de Jean Bertrand Aristides, a parte de los nueve departamentos en que está dividido políticamente su país, se considero como el décimo departamento al conjunto de haitianos residentes en el extranjero que colaboraban con el régimen y que tenían su propio ministro. (Vertovec, 2003).

Al igual que los migrantes de República Dominicana y Haití residentes en los EE.UU, los migrantes de países como Ecuador, Colombia y Honduras, tienen acceso a elegir sus candidatos presidenciales, aún sin estar presentes en el territorio nacional y muchos están activos en partidos políticos de sus respectivos países, manteniendo cuotas de poder en la toma de decisiones públicas. (Baker-Cristales, 2005).

En el ámbito de los derechos ciudadanos y la protección de los migrantes, la política de acercamiento del Estado mexicano a la comunidad migrante en los EE.UU, (desde la administración Salinas de Gortari; 1988-1994), ha sido uno de los casos más elaborados a nivel latinoamericano que ha permitido ampliar los derechos ciudadanos más allá de su

territorio, por medio del *Programa Paisano* que protege los derechos de los retornados y el *Programa para las Comunidades en el Exterior*. (Guarnizo, 1998). Este último programa ha vinculado otros programas y proyectos de desarrollo local, siguiendo el modelo Zacatecano del 2x1¹; como el Programa 3x1 que apoya las iniciativas de mexicanos y México-americanos que viven en el exterior para que junto con los gobiernos federal, estatal y municipal, se realicen proyectos de infraestructura o productivos. Y el proyecto de Opciones Productivas, que apoya la inversión de proyectos productivos bajo un sistema de ahorro y crédito².

En el ámbito económico la influencia de las actividades que cruzan fronteras incide también en la formulación de nuevas políticas; a través de actividades que tienen que ver con el comercio bilateral, la movilidad en el capital empresarial, la emergencia de mercados laborales, el desarrollo local en comunidades de países emisores de migrantes, el mejoramiento de los ingresos y el alivio de la situación de la pobreza de muchas familias. (Robinson, 2004). En ese sentido, muchos gobiernos de países generadores de flujos migratorios han orientado sus políticas internacionales en torno al eslogan de “las remesas como una vía del desarrollo”, interpelada por medio de la transformación de las remesas en bienes públicos.

En el caso de El Salvador las actividades transnacionales tienen sus inicios en el mismo momento que se desarrollaba la guerra civil (1981-1992). Muchos migrantes salvadoreños residentes en los EE.UU, comenzaban a vincularse con los principales partidos políticos, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)³, materializando su colaboración por medio de ayuda económica y ayuda diplomática. (Baker-Cristales. 2005).

¹ El Programa 2x1, se constituyó en 1992 con el fin de apoyar los clubes de migrantes zacatecanos en los EE.UU; quienes tenían más de treinta años de estar trabajando organizadamente para actividades solidarias con los propios migrantes y con sus comunidades de origen. Tras conversaciones con el Gobierno del Estado de Zacatecas y el Gobierno Federal se logró un convenio por medio del cual por cada dólar aportado por los migrantes, ambos gobiernos aportarían dos dólares más para apoyar el financiamiento de proyectos de inversión. En 1999 se ascendían a los 93 proyectos distribuidos en 27 municipios, bajo la modalidad del 3x1 establecido en marzo de ese año, donde las presidencias municipales aportan un dólar adicional. (García, 2003).

² Para más información de estos programas consultar el sitio electrónico <http://www.sedesol.gob.mx/index/main.htm>; de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal de México

³ La formación de la agrupación político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) debe ser abordada desde las distintas agrupaciones de izquierda de El Salvador, en donde la primera de las agrupaciones

Durante la década de los ochenta el FMLN, marco una forma de hacer política que permitió movilizar a la comunidad migrante por medio de la creación de una red de solidaridad en torno a los sectores progresistas de la sociedad civil norteamericana, donde la diplomacia informal manejada por los líderes de esta tendencia política lograron que una generación de estadounidenses cambiaran su percepción respecto al conflicto salvadoreño, permitiendo acabar con la ayuda militar-económica norteamericana; al mismo tiempo que lucharon por derechos como el Estatus de Protección Temporal para los salvadoreños. Aun hoy las agrupaciones de migrantes residentes en los EE.UU, siguen luchando por otros derechos como la residencia permanente y el derecho al voto, el cual se promueve desde el 2000. (Baker-Cristales. 2005; Landolt, 2003; Funkhouser, 1997).

En lo referente al derecho al voto para los salvadoreños residentes en el extranjero, se ha contado con una amplia participación de organismos como la Red Salvadoreña Americana (La Red), la Fundación para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE), el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), la fracción del FMLN de la Comisión de Asuntos Electorales de la Asamblea Legislativa y El Tribunal Supremo Electoral; quienes atienden a diseñar una campaña de relaciones públicas para lograr este derecho.

En el marco de los espacios socio-culturales y políticos que se han promovido, los migrantes aluden a un derecho inalienable que les compete en respuesta a un asunto reivindicativo, porque a pesar de estar ausentes en su país son los que sostienen la economía de El Salvador. (Landolt, 2003).

A pesar, que el gobierno de ARENA se ha mantenido al margen de las discusiones en torno al derecho del voto de los migrantes, ha desarrollado una política transnacional paralela

tiene sus orígenes en el Partido Comunista de El Salvador (PCS) que se mantuvo en la militancia por cuarenta años (1930-1970). Posteriormente en 1970 nacen las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), dos años después (1972) surge el Partido de la Revolución Salvadoreña (PRS) y producto de la escisión de algunos miembros de ese partido surge la Resistencia Nacional (RN), y en 1975 se constituye el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Las múltiples agrupaciones de izquierda identificadas a lo largo de esos años que luchaban por ideales similares estimularon la unificación de la izquierda revolucionaria. Dando paso en 1980 a la formación de lo que hoy conocemos como el FMLN, con el cual se comenzó el despliegue de la Guerra Popular Revolucionaria en 1981 y que se extenderá hasta la Firma de los Acuerdos de Paz, celebrada en Chapultepec-México en 1992. (Zamora, 2003).

en torno a la temática migratoria abordado por El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de cuatro instancias:

1) *La Dirección General de Servicio Exterior* (por medio de la cual las Embajadas y Consulados se encargan de la obtención y legalización de documentación personal, repatriación de cadáveres, menores y enfermos, etc.

2) *La Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior* (que busca estrechar la vinculación de los salvadoreños en el exterior con el desarrollo nacional y funciona bajo tres ejes de acción, a) vinculación e integración económica, b) organización comunitaria, c) vinculación en temas culturales, educativos y deportivos).

3) *La Dirección General de Política Exterior* (que busca incorporar los intereses migratorios de El Salvador dentro de las diversas reuniones binacionales y multilaterales.

4) *La Unidad de Desarrollo Social Integral* (que se encarga de participar en los foros especializados migratorios y coordinación de algunos programas de atención a migrantes)⁴.

Siendo este el escenario transnacional de El Salvador, parece ser que un aliciente en el cual se han resguardado los migrantes ante el vacío de no poder votar, consiste en proporcionar apoyo logístico y económico a los candidatos a presidente o alcalde en tiempos electorales. Por ejemplo, previo a las elecciones presidenciales del 2004 los candidatos visitaron las ciudades de EE.UU, con poblaciones grandes de salvadoreños; a su vez cada tres años cuando se realizan las elecciones municipales, comités de migrantes financian muchas campañas electorales, ya sea por compromiso político o por apoyar a un compadre o familiar.

A menudo se suelen encontrar alcaldes que han residido en el extranjero, o concejos municipales que basan parte del financiamiento de proyectos de desarrollo local en la colaboración que pueden recibir de migrantes ya sea de forma individual o grupal. (Baker-Cristales, 2005; Landolt, 2003; Landolt, *et al*, 2003). Al respecto Andrade-Eekhoff y Silva

⁴Para más información de estos programas consultar el sitio electrónico <http://www.rree.gob.sv/website/index.html>, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador.

(2003), registran dos casos concretos de esta situación; uno corresponde a un ex-alcalde de San Sebastián que consideraba que una de las asociación de migrantes en Los Ángeles constituía un segundo concejo municipal, con la cual podía trabajar en diversos proyectos de infraestructura básica para el municipio; y otro de los casos obedece a un alcalde del municipio de San Antonio Pajonal, que ha estimado que el ochenta por ciento de los votantes empadronados en el registro electoral de este municipio son residentes de Los Ángeles.

La influencia que ejercen los actores vinculados con actividades transnacionales, ya sea de forma individual o grupal sobre las decisiones públicas de un gobierno (nacional o local), es un tema en el cual muchos países están dirigiendo sus agendas gubernamentales, a través de la inclusión de ejes programáticos o mecanismos de participación paralelos.

En el caso de El Salvador, Baker-Cristales (2005) sostiene que el poder político transnacional salvadoreño no esta sustentado en el derecho al voto del migrante, más bien éste aboga en mantener buenas relaciones diplomáticas a nivel socio-económico con los migrantes para que a través de las buenas relaciones, se siga filtrando remesas para mantener estable la economía del país; y de este modo evitar las manifestaciones sociales frente a políticas implementadas por el Gobierno que favorecen las políticas industrial y financiera que buscan estimular las importaciones, las cuales van en detrimento de la mayoría de la población pobre salvadoreña. (Rivera, 2000).

La relevancia que tiene el proceso de migración transnacional en el país ha conducido a que varios investigadores exploren desde diferentes enfoques sus implicaciones. Por ejemplo, los flujos migratorios y el impacto en el desarrollo local (Andrade-Eekhoff y Baires, 1995; Andrade-Eekhoff, 1997; Lungo y Kandel, 1999; Moreno, 2001); el papel de las redes en el surgimiento de microempresas (Baires, 1997; Baires e Innocenti, 1994); los tipos de vínculos transnacionales entre migrantes en los EE.UU y sus comunidades de origen (Zilberg y Lungo 1999; Andrade-Eekhoff, 2003;); la redefinición de las dinámicas institucionales a nivel socio-económico, cultural y político en el ámbito nacional (Mahler, 2001; Landolt, *et al*, 2003; Andrade-Eekhoff, 2005; Baker-Cristales, 2005); las remesas y el movimiento cooperativo (Autler, 1997; Orozco, 2000; Rivera, 2000); las remesas y sus implicaciones económicas (CENITEC, 1994; FUSADES, 1996; CONAMYPE, 2002); estos son sólo algunas

de las investigaciones que se han realizado en torno al proceso de la migración y sus implicaciones en El Salvador.

Considerando la anterior fundamentación contextual, el interés en esta investigación centra su análisis alrededor de dos municipios permeados por el proceso de migración transnacional, donde se enfatiza en la identificación de actores locales vinculados con actividades y prácticas transnacionales, para conocer su influencia en las decisiones públicas locales de El Salvador.

Además, desde los casos que serán analizados se buscará verificar si los espacios de participación forjados por estos nuevos actores inscritos en espacios sociales transnacionalizados, son considerados por los gobiernos locales para que de una forma compartida las contribuciones de éstos se tornen en beneficios para las comunidades.

2. Formulación de la problemática

En función de las consideraciones anteriores, la problemática a investigar en esta investigación está delimitada por el siguiente cuestionamiento general.

2.1. ¿Cómo influye la migración transnacional de El Salvador a los EE.UU., en la toma de decisiones públicas locales en El Salvador?

La anterior problemática remite a responder cuestionamientos como:

2.1.1. ¿Cuáles son los actores de la migración transnacional de un municipio y cómo se interrelacionan?

2.1.2. ¿Qué tipo de actores locales se relacionan con los actores de la migración transnacional en un municipio?

2.1.3. ¿Tienen incidencia éstos actores de la migración transnacional en las decisiones públicas en el municipio?

2.1.4. Y en caso de incidir, ¿Cómo la ejercen?

3. Objetivos de la Investigación

El objetivo general que delimita esta investigación esta centrado en:

3.1. Identificar dentro del marco de la migración transnacional de El Salvador a los EE.UU.; algunas influencias en la toma de decisiones públicas del nivel local dentro de El Salvador.

A continuación se delimitan los objetivos específicos que delinean la investigación.

3.1.1. Identificar los actores de la localidad que hacen funcionar las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas de la migración transnacional.

3.1.2. Analizar la posible relación entre ellos.

3.1.3. Identificar cuales son los actores de la localidad con que se relacionan los actores de la migración transnacional.

3.1.4. Analizar la incidencia de estos actores de la migración transnacional en las decisiones públicas gubernamentales del municipio.

3.1.5 .Conocer la forma en que se ejerce la incidencia de las decisiones públicas gubernamentales a nivel local.

4. Descripción del contenido de la investigación

La forma en como se presentan los resultados de la investigación responde a las preguntas y objetivos planteados. En el primer capítulo se aborda el marco teórico que da sustento al análisis de los casos; el cual permite visualizar los espacios territoriales permeados por el proceso de la migración transnacional como espacios que abren la posibilidad para que estos actores involucrados en prácticas y actividades transnacionalizadas participen en la toma de decisiones públicas comunitarias. Se incluye en este capítulo también la estrategia metodológica que guío la investigación.

El segundo capítulo aborda de manera general el proceso y la importancia de la migración en El Salvador hacia los EE.UU; y se presenta para cada municipio estudiado una caracterización socio-económica y un perfil del flujo migratorio.

En el tercer capítulo se hace una descripción por municipio, de los principales actores locales y actores residentes en los EE.UU (individuales o grupales) que ejercen actividades y prácticas transnacionales que inciden de distinta manera a nivel de cada territorio local. En el cuarto capítulo se consideran los distintos vínculos identificados en cada municipio, para tratar de identificar la influencia de éstos en las decisiones públicas locales. En el capítulo quinto, se realiza un análisis comparativo de los dos municipios, en torno a los resultados obtenidos.

En el capítulo sexto se finaliza con las principales conclusiones surgidas de los estudios de caso concernientes al municipio de San Sebastián del Departamento San Vicente y el municipio de Mercedes Umaña del Departamento de Usulután.

Por su parte el apartado de las recomendaciones trata de hacer algunos lineamientos que podrían guiar la toma de decisiones públicas locales en aquellos territorios municipales permeados por el proceso de la migración transnacional a través de una perspectiva de planificación y gestión del desarrollo local con visión de gobernabilidad compartida entre gobernantes, gobernados y migrantes que apoyan el desarrollo local.

En tanto la identidad territorial que logra encausar las distintas relaciones entre actores de un lugar y otro atravesados por fronteras nacionales, viene a cumplir un papel fundamental en la toma de decisiones públicas locales inmersas en un ámbito transnacionalizado que se pone en función de nuevas posibilidades de planificar el desarrollo territorial local.