



DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE  
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA  
**MIGRACIÓN Y RETORNO**



**AGENDA**  
PRESIDENCIAL  
EL SALVADOR 2019





DOCUMENTO TÉCNICO BASE DE  
PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA  
**MIGRACIÓN Y RETORNO**



**AGENDA**  
PRESIDENCIAL  
EL SALVADOR 2019

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio académico con el propósito de poner a disposición de la sociedad, partidos políticos y candidatos a la presidencia, una serie de documentos de propuestas de políticas públicas, para atender aquellos problemas que más afectan a las y los salvadoreños. Esta iniciativa ha sido denominada Agenda Presidencial.

Este esfuerzo contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral y Debate Público. Los puntos de vista y opiniones que acá se expresan son responsabilidad de sus autores y las instituciones a las que representan, y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

**Consejo Directivo del Asocio:**

Ricardo Córdova, Director Ejecutivo, FUNDAUNGO.

Andreu Oliva, sj, Rector, UCA.

Omar Serrano, Vicerrector Proyección Social, UCA.

Mario Olmos, sdb, Rector, UDB.

Humberto Flores, Vicerrector Académico, UDB.

Carlos Iván Orellana, Representante, UDB.

Roberto Rodríguez, Director, FLACSO Programa El Salvador

Carlos Ramos, FLACSO Programa El Salvador.

**Comité Editorial de Agenda Presidencial:**

Leslie Quiñónez, FUNDAUNGO.

María Elena Rivera, FUNDAUNGO.

Oscar Morales, FUNDAUNGO.

**Elaboración:**

Jaime Rivas Castillo, Investigador.

**Edición, diseño y diagramación:**

Unidad de Comunicación Institucional, FUNDAUNGO.

**Fotografía de portada:**

[www.freepik.com](http://www.freepik.com)

**© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).**

Todos los derechos reservados.

El Salvador, Centroamérica, marzo de 2019.

**Forma recomendada de citar:**

Rivas J. (2019). Documento técnico base de propuesta de política pública: Migración y retorno. FUNDAUNGO, UCA, UDB y FLACSO Programa El Salvador. El Salvador.

## Contenido

---

Presentación .....	IX
Introducción.....	1
<b>1. Marco de referencia.....</b>	<b>3</b>
1.1 Marco teórico conceptual.....	3
1.2 Aspectos metodológicos.....	6
<b>2. Diagnóstico.....</b>	<b>7</b>
2.1 Análisis de la tendencia del retorno y perfil de la persona migrante retornada salvadoreña.....	7
2.2 Análisis de la política migratoria en Estados Unidos y México.....	13
2.3 Análisis de la normativa nacional vigente en materia de migración internacional y retorno.....	15
<b>3. Visión estratégica del tema.....</b>	<b>18</b>
<b>4. Políticas en marcha.....</b>	<b>21</b>
<b>5. Propuestas y medidas .....</b>	<b>25</b>
5.1 Reforma legal e institucional.....	25
5.2 Articulación interinstitucional e intersectorial.....	25
5.3 Descentralización y territorialización de los servicios.....	26
5.4 Dotación de presupuesto .....	26
5.5 Política migratoria, acciones de cabildeo y fortalecimiento de la red consular .....	26
5.6 Sistemas de información, análisis y generación de evidencias.....	27
5.7 Formación, sensibilización y cuidado permanente de servidores públicos .....	27
5.8 Atención en salud física y mental a personas migrantes retornadas, sus familias y población en situación de vulnerabilidad.....	27
5.9 Inclusión laboral, educativa y cultural para personas retornadas .....	28
<b>6. Hoja de ruta.....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>33</b>

## Índice de tablas

---

<b>Tabla 1.</b> Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, por rangos de edad y sexo .....	<b>8</b>
<b>Tabla 2.</b> Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea. Motivo de migración, por rangos de edad. ....	<b>10</b>
<b>Tabla 3.</b> Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea. Primeros veinte municipios de origen.....	<b>11</b>
<b>Tabla 4.</b> Catálogo de programas y proyectos dirigidos a población retornada para emprendimiento, gestión laboral, asesoría técnica, educación y agricultura. ....	<b>22</b>
<b>Tabla 5.</b> Área de Intervención Social.....	<b>29</b>
<b>Tabla 6.</b> Área de Intervención Institucional.....	<b>31</b>

## Índice de figuras

---

<b>Figura 1.</b> Proceso de la migración internacional y retorno en El Salvador.....	5
<b>Figura 2.</b> Dimensiones de la política integral dirigida a la población salvadoreña retornada y a la población en general .....	19
<b>Figura 3.</b> Grandes áreas y puntos críticos de intervención en materia de migración internacional y retorno.....	21

## Índice de gráficos

---

<b>Gráfico 1.</b> Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, todas las edades y ambos sexos.....	7
<b>Gráfico 2.</b> Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, todas las edades y ambos sexos. Principal motivo de emigración.....	9

## Índice de mapas

---

<b>Mapa 1.</b> Primeros veinte municipios de origen de las personas retornadas salvadoreñas .....	12
---	----

## Siglas y abreviaturas

---

<b>Acnur</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>Adesco</b>	Asociación de Desarrollo Comunal
<b>Asies</b>	Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Guatemala
<b>BCR</b>	Banco Central de Reserva de El Salvador
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>Casalco</b>	Cámara Salvadoreña de la Construcción
<b>CEJU</b>	Centro de Estudios en Juventud-Universidad Católica Silva Henríquez, Chile
<b>Cesmecca</b>	Centro de Estudios Superiores sobre México y Centroamérica-Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, México
<b>CIDE</b>	Centro de Investigación y Docencia Económicas, México
<b>Comures</b>	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
<b>Conamype</b>	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
<b>Conmigrantes</b>	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia
<b>Conna</b>	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
<b>DACA</b>	Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, por sus siglas en inglés, Estados Unidos.
<b>DAMI</b>	Dirección de Atención al Migrante
<b>Digestyc</b>	Dirección General de Estadísticas y Censos
<b>DGME</b>	Dirección General de Migración y Extranjería
<b>DHS</b>	Departamento de Seguridad Interna, por sus siglas en inglés, Estados Unidos
<b>Dneja</b>	Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
<b>ECOS</b>	Equipos Comunitarios de Salud
<b>El Colef</b>	El Colegio de la Frontera Norte, México
<b>EMM</b>	Equipo Multidisciplinario de Migraciones, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
<b>FAO</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>Flacso</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa El Salvador
<b>FisdI</b>	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
<b>Fosdeh</b>	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, Honduras
<b>Fodes</b>	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
<b>Fundaungo</b>	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
<b>Funde</b>	Fundación Nacional para el Desarrollo
<b>Fusades</b>	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
<b>GIZ</b>	Agencia Alemana de Cooperación

<b>Gmies</b>	Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>ICE</b>	Oficina de Inmigración y Aduanas, por sus siglas en inglés, Estados Unidos
<b>leesford</b>	Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, Ministerio de Relaciones Exteriores.
<b>Ilrc</b>	Centro de Recursos del Inmigrante Legal, por sus siglas en inglés, Estados Unidos
<b>Injuve</b>	Instituto Nacional de la Juventud
<b>Insaforp</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
<b>Insami</b>	Instituto Salvadoreño del Migrante
<b>Isdem</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
<b>Isdemu</b>	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer
<b>ISNA</b>	Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia
<b>KAS</b>	Konrad Adenauer Stiftung
<b>Lepina</b>	Ley Especial de Protección de la Niñez y la Adolescencia
<b>Minec</b>	Ministerio de Economía
<b>Mineducyt</b>	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
<b>Minsal</b>	Ministerio de Salud
<b>MTPS</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
<b>NNA</b>	Niñas, Niños y Adolescentes
<b>OLAV</b>	Oficina Local de Atención a Víctimas, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>PET</b>	Población en Edad de Trabajar
<b>PDDH</b>	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNC</b>	Policía Nacional Civil
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Redodem</b>	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, México
<b>RNPN</b>	Registro Nacional de las Personas Naturales
<b>RREE</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>TPS</b>	Estatus de Protección Temporal, por sus siglas en inglés, Estados Unidos
<b>UACJ</b>	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
<b>UAM</b>	Universidad Autónoma Metropolitana, México
<b>UTEC</b>	Universidad Tecnológica de El Salvador
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
<b>UMA</b>	Universidad Modular Abierta
<b>Unfpa</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>Unicef</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>Uscri</b>	Comité Estadounidense para Refugiados e Inmigrantes

## Presentación

---

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador hemos conformado un Asocio para la ejecución del Componente Agenda Presidencial, en el marco de la implementación del proyecto: *“Promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral y debate público”*.

El Componente de Agenda Presidencial es una iniciativa que busca promover de forma participativa un conjunto de propuestas sobre temas claves y estratégicos de políticas públicas, desarrollados por especialistas con base en diagnósticos técnicos rigurosos, y consultas con organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa se ha impulsado desde enero de 2018 hasta el presente año, tomando ventaja de las oportunidades que el período electoral ofrece de cara al incremento del debate político, para realizar contribuciones y recomendaciones de política pública basadas en evidencia y consultas documentadas para ponerlas a disposición de la administración 2019-2024.

El Consejo Directivo del Asocio, conformado por las máximas autoridades de las instituciones participantes, priorizó a través de un proceso analítico y participativo, áreas temáticas, las que fueron validadas en sesiones de trabajo y talleres con expertos de las instituciones del Asocio, así como por un proceso de consulta realizado con 158 líderes comunitarios de 39 municipios, durante el mes de junio de 2018.

Este proceso derivó en la elaboración de ocho documentos de propuesta de política pública sustentados en estudios técnicos, los cuales se enumeran a continuación: seguridad social; protección social; capacidades estatales para la transformación productiva y desarrollo territorial; prevención de la violencia en el entorno escolar; prevención comunitaria de la violencia; marco territorial de gobernanza y concertación del recurso hídrico; sistemas integrados de escuelas inclusivas de tiempo pleno; y, migración y retorno.

Con esta iniciativa, el Asocio apuesta por la consolidación de espacios de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas políticas en torno a la formulación de políticas públicas sustentadas en evidencia, con el propósito de aspirar a la construcción de una sociedad más democrática e incluyente, que amplíe las oportunidades económicas, sociales y políticas de la población salvadoreña.

Agradecemos el esfuerzo y dedicación de los equipos de investigación de las instituciones que conforman el Asocio, para hacer posible la consecución de esta serie de documentos de propuestas. Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha hecho posible la implementación de esta iniciativa.

San Salvador, marzo de 2019



# Introducción

---

La migración internacional es un proceso social que ha llegado a definir lo que entendemos hoy por El Salvador, una nación que tiene, al menos, a un cuarto de su población residiendo fuera de sus fronteras (GOES, 2017; Durand, 2016; World Bank, 2011; PNUD, 2005). Como dinámica transformadora que es, la migración internacional –para diferenciarla de la migración interna, que es otro tipo de movilidad humana– configura la realidad social, influyendo en los ámbitos político, social, cultural y económico. Considerando solo este último, debe decirse, desde una perspectiva micro, que la migración internacional constituye una estrategia de sustento de los hogares salvadoreños ya que, para muchos de ellos, representa el único modo accesible para salir de los umbrales establecidos en la medición de la pobreza, de garantizar el acceso a derechos sociales y económicos básicos y de ascender en la escala de movilidad social. Por otro lado, desde el punto de vista macro, representa una válvula de escape, ya que la mano de obra que no encuentra espacios en el mercado de trabajo local busca oportunidades laborales en Estados Unidos, permitiéndole, a través de las remesas, dinamizar el consumo y, en menor medida, la inversión y el ahorro.

Emparejado al proceso de migración internacional, para el caso de El Salvador, como para los principales países emisores de migrantes del subsistema migratorio mesoamericano (Morales, 2016; Villafuerte y Rivas, 2016; Durand, 2016), aparece el fenómeno del retorno forzoso, dado que la mayor parte de aquella migración ocurre de manera irregular. Dicho de otro modo, aunque no se dispone de estadísticas oficiales que cuantifiquen la emigración, es posible sostener que una parte importante de este proceso ocurre fuera de los reducidos cauces legales que abren los principales países de tránsito y destino de los migrantes salvadoreños, México y Estados Unidos, respectivamente. Esto coloca a las personas migrantes en el predicamento de tener que emigrar de manera irregular, exponiéndose a múltiples riesgos, entre los que caben sufrir una detención y una posterior deportación al país (Ruiz, 2001). Y este es el menor de los riesgos a los que se ven expuestos. En otras palabras, un componente importante con el que el país ha tenido que participar del proceso de migración internacional regional y de la globalización (PNUD, 2005) es el retorno forzoso de una parte significativa de su población que había hecho el intento de arribar a Estados Unidos, país que sigue siendo, cuando mucho, el principal destino de sus migrantes (MINEC-Digestyc, 2008).

Este documento recoge un estudio técnico sobre la temática de migración internacional y retorno en El Salvador y desgolsado en apartados complementarios. El primero corresponde al marco de referencia, que se compone de un marco teórico conceptual y en el proceso metodológico seguido para llegar a las principales ideas sobre las que se basa el documento; el segundo gran apartado se refiere al diagnóstico<sup>1</sup>, presentado desde tres ámbitos: desde el análisis de la tendencia del retorno y perfil de la persona migrante retornada salvadoreña, desde una perspectiva de la política migratoria en Estados Unidos y México, y a partir del análisis de la normativa nacional vigente en materia de migración internacional y retorno; finalmente, el documento plantea una visión estratégica del tema, con diversos ámbitos de intervención, para terminar con una revisión de las políticas en marcha, un ejercicio de propuestas y medidas y una hoja de ruta.

---

1 El autor desea agradecer los aportes brindados por Rut Méndez en la elaboración de insumos que sirvieron para el diagnóstico así como la facilitación del taller “Migración y Retorno” realizado en noviembre de 2018.



# 1. Marco de referencia

## 1.1 Marco teórico conceptual

Los procesos de migración internacional y retorno forzoso pueden explicarse en términos teóricos desde dos direcciones. Primero, desde una descripción del proceso de migración internacional y el retorno mismo, en referencia a las causas que detonan dichos procesos, donde se observa una especie de círculo vicioso que coloca a las personas migrantes en una situación de constante y recurrente exclusión social; segundo, desde la posibilidad de ruptura de dicho círculo, mediante la generación de condiciones de desarrollo y arraigo en los territorios, tarea que compete al Órgano Ejecutivo, y a la que están llamados a sumarse otros actores como las mismas comunidades en los lugares de origen, las municipalidades, el sector privado empresarial, la cooperación internacional, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y centros de pensamiento e incluso los salvadoreños en el exterior. Estos son, de hecho, los principales actores que debieran intervenir en una política pública integral desde un enfoque de gobernanza, tal como se desarrollará más adelante.

El proceso de migración internacional y el retorno salvadoreños, al menos el que resulta de la irregularidad, implica un proceso de desempoderamiento de los migrantes –mientras se desplazan, ingresan a otro territorio y residen al margen de las leyes migratorias nacionales–, en la búsqueda del empoderamiento de los hogares de donde provienen en el país de origen (Pérez Sáinz, 2018). Bajo esta lógica, bien puede sostenerse que la migración irregular salvadoreña es una respuesta de los menos favorecidos de la sociedad ante situaciones de exclusión social, que se expresan en las limitaciones de la gente para participar activamente en procesos económicos (como el consumo de bienes y

servicios, el acceso a un empleo y salarios dignos), político-institucionales (espacios de participación política y de contraloría social) y socioculturales (exclusión que resulta de formar parte de grupos sociales, religiosos, culturales o étnicos específicos) (Redondo, 2000; Jiménez, 2008; Lunecke, 2012; Agost y Martin, 2012; Jiménez, Luengo y Taberner 2009; Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007; World Bank, 2013; Subirats, 2004; Gacitúa, Sojo y Davis, 2000; Gil Villa, 2002; Sandoval, 2005; Gordon, 2006). De este modo, la migración irregular representa la única respuesta que garantizaría dinámicas de inclusión social y acceso a una vida digna para muchos hogares, pese a los riesgos y los costos que ello implica.

El lente analítico de la exclusión social, como se observa en la Figura 1, permite explicar el proceso de migración irregular y sus causas. Como se detalla en el apartado de diagnóstico (Gráfico 2), estas apuntan a los factores económicos, reunificación familiar e inseguridad, en su orden de importancia numérica, según la información oficial disponible. Resulta redundante asociar dichas causas con claras dinámicas de exclusión social. Seguidamente, el desempoderamiento de los migrantes que viajan de manera irregular implica un incremento de los riesgos y de la condición de vulnerabilidad. La vulnerabilidad de las personas migrantes durante su tránsito y retorno, así como los riesgos que de ello se desprenden, son diversos y están ampliamente documentados en la literatura especializada (Redodem, 2018, 2017 y 2015; Castillo y Nájera, 2016; Marroni, 2016; Rivas, 2011; Bronfman et al, 2004; Ruiz, 2001; Bustamante, 2001); sin embargo, es pertinente destacar acá uno de los riesgos más presentes asociados al tránsito y la permanencia irregulares: la posibilidad de sufrir una detención por parte de las autoridades migratorias u otras fuerzas estatales.

Como es de sobra conocido, la detención por parte de dichas autoridades pudiera conducir a una deportación, que se entiende acá como el “acto del Estado en el ejercicio de su soberanía mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio, o a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado” (Argueta et al, 2018; Asies, FUNDAUNGO, Fosdeh y KAS, 2017; EMM, 2015; OIM, 2006). Por otro lado, desde el punto de vista de la instancia encargada de dicho proceso en Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés), la deportación o *alien removal* es definida como “el movimiento obligatorio y confirmado de un extranjero inadmisibile o deportable de Estados Unidos basado en una orden de expulsión [de modo que] todo extranjero que es deportado o <extraído> tiene consecuencias administrativas o penales impuestas a la posterior entrada a Estados Unidos debido a la orden de extracción” (Jacobo, 2016: 221). Ahora bien, ¿cómo nombrar este fenómeno, en el entendido que lo nominal conduciría a un modo de encarar la realidad y traducirla en políticas públicas? En efecto, lo que se reseña acá, al margen de los eufemismos puestos a la orden del día –aseguramiento, repatriación, devolución, incluso retorno–, se trata de un evento de deportación, que realizan las autoridades de México, por vía terrestre, en la mayoría de los casos, y las estadounidenses, por vía aérea.

Si bien las categorías “retorno” y “repatriación” se ha usado en países como México para hablar de una deportación, pero también de un presunto regreso voluntario de sus connacionales debido a razones como la saturación del mercado de trabajo en Estados Unidos, a que los migrantes alcanzaron una edad en la que deciden jubilarse en su país luego de décadas laborando y enviando remesas o a que se acogen a programas de retorno voluntario a sus países de origen (Jacobo, 2016; Padilla, 2012), en este estudio técnico se utiliza “retorno forzoso”, entendido como “el regreso obligado de una persona al país de origen, de tránsito o un tercer país, fundado en una decisión administrativa o

judicial” (OIM, 2006). En definitiva, se sostiene acá que la deportación es el acto administrativo o judicial realizado por el Estado que expulsa de su territorio a un extranjero que no ha logrado reunir los requisitos que amparen su estancia; mientras que el retorno forzoso es el proceso inmediato que le sigue a una deportación, hasta el momento de ingreso al país de origen. De este modo, en el presente documento se equipara nominalmente a una “persona deportada” con una “persona retornada” (Argueta et al., 2018; Asies, FUNDAUNGO, Fosdeh y KAS, 2017). Han sido instancias como la OIM, así como el propio gobierno de El Salvador (OIM, 2018), los que han decidido llamarles “personas retornadas”, para distanciarse de una expresión que pudiera reforzar el estigma que pesa sobre ellos (EMM, 2015).

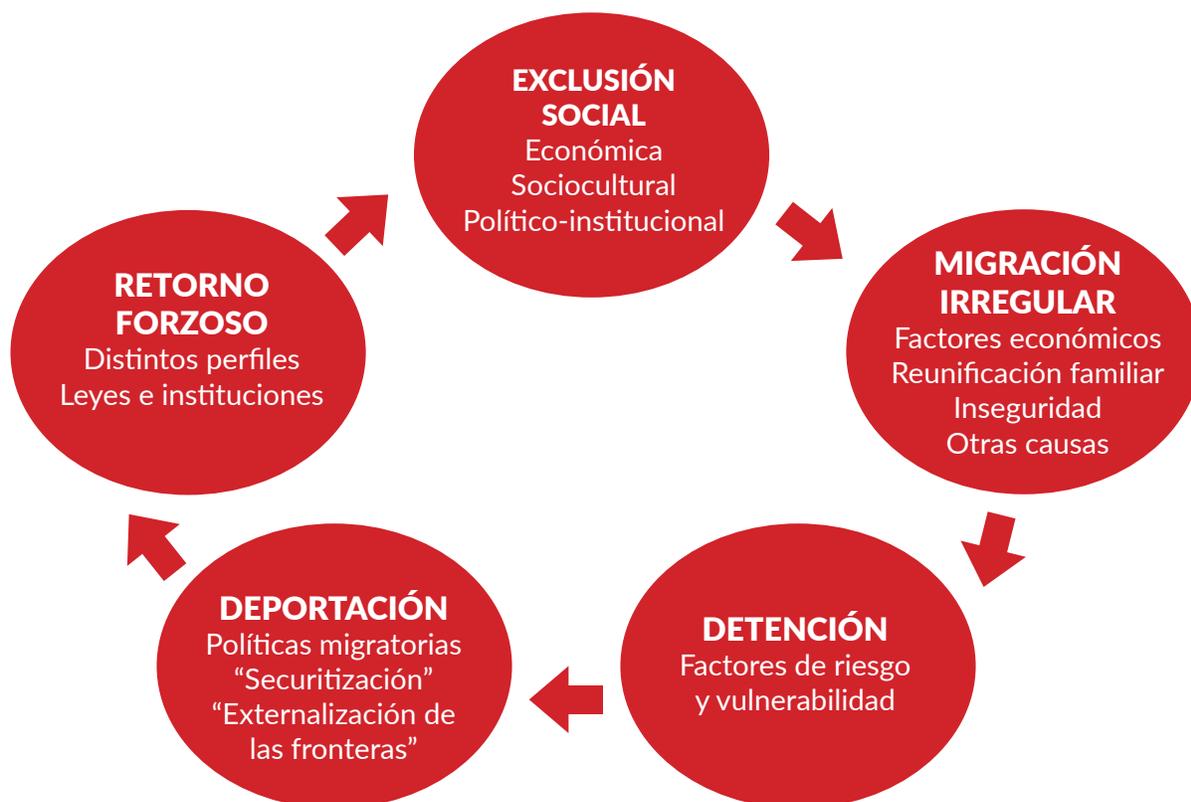
El perfil de una persona deportada o retornada será el que definirá si se seguirá hablando de un proceso de exclusión social tras el arribo al país, bien sea para cerrar el círculo y comenzar un nuevo proceso excluyente, como para romperlo. En el entendido que un porcentaje importante de las personas retornadas solo iban en tránsito cuando fueron detenidas y deportadas por las autoridades mexicanas o apenas habían cruzado la frontera sur de Estados Unidos, es decir, no lograron arribar a su destino, esas personas retornarán al país en condiciones similares o peores que las que detonaron su emigración, debido a que probablemente incurrieron en deudas o perdieron recursos importantes, ya sea económicos, sociales o psicológicos (Gaborit et al., 2012; Gaborit et al, 2016). Otros migrantes, en cambio, pudieron haber incrementado sus recursos tras años de residencia en Estados Unidos, lo que les posibilitaría un retorno en condiciones más favorables, por lo menos desde el punto de vista socioeconómico. En cualquiera de los casos, debe considerarse que un número significativo de las personas deportadas que retornan a El Salvador emprenden un viaje de regreso hacia el norte del continente ya sea el mismo día como en los días subsiguientes; además, en muchos casos, hay un impacto

emocional y psicológico que se desprende de la separación familiar, las prácticas de discriminación a las que son sometidas las personas tanto durante su deportación como durante sus primeras semanas en el país y las agresiones o violaciones a sus derechos humanos que pudieron haber sufrido durante su experiencia migratoria.

Este marco teórico incluye los conceptos de “sentido de pertenencia” y “arraigo”, que tienen que ver con la idea de “comunidades imaginadas” desarrollada por Anderson (2013), la que insiste en que las naciones modernas se originaron por colectividades que tienen sentimientos, valores y objetivos compartidos. Esta es una faceta que tiende a soslayarse en los estudios sobre desarrollo, pero es fundamental en tanto

que alude a una condición previa y necesaria del mismo: por un lado, el deseo manifiesto de quedarse y construir un proyecto de vida en el país de origen, un proyecto común entre los habitantes de un territorio, con todo y las fracturas y rupturas que les definen (Huezo, 2009); por otro, las posibilidades reales de desarrollar este proyecto común. Así, no todo proceso de desarrollo conduciría a la construcción de arraigo y sentido de pertenencia –el deseo de quedarse o de retornar voluntariamente, si se sale del país temporalmente–, pero todo proceso de arraigo debiera fundarse en la generación de oportunidades de desarrollo y de inclusión social para todos los habitantes de la República. Otra forma de decirlo es que debe procurarse el desarrollo para todos, de modo que la migración internacional sea una

**Figura 1: Proceso de la migración internacional y el retorno en El Salvador**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Insami 2018; Argueta et al., 2018; UMA, 2018; Navarrete 2018; Asies, Fundaungo, Fosdeh y KAS, 2017; Funde, 2016, EMM, 2015; Ramos, 2009; Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007.

opción entre otras. En definitiva, este estudio técnico se mueve en el horizonte teórico de las posibilidades reales que El Salvador sea capaz de ofrecer, en el mediano y largo plazo, ciertas condiciones que permitan desarrollar una vida digna para su gente, con lo cual se rompería el círculo vicioso de la migración internacional irregular y el retorno forzoso que conducen a más exclusión social.

## 1.2. Aspectos metodológicos

Las estrategia metodológica implementada para formular las ideas centrales de este estudio técnico incluye la referencia a varias fuentes, la mayoría secundarias: (1) revisión de la literatura disponible sobre migración internacional y retorno hacia El Salvador y otros contextos; (2) revisión de la legislación nacional vigente sobre migración internacional y retorno; (3) revisión de materiales institucionales sobre proyectos, programas y políticas implementadas para beneficiar a personas migrantes retornadas en su recepción y re integración; (4) consulta de la base de datos de la Dirección General de Migración y Extranjería alojada en el Observatorio de la Migración Irregular de la UCA y en publicaciones de la OIM; (5) consultas bilaterales con actores clave del fenómeno; y (6) taller de validación con expertos del sector académico, organismos de cooperación e instituciones gubernamentales.

La revisión de la literatura disponible sobre migración internacional permite identificar que la fase del retorno ha sido uno de los temas privilegiados de investigación durante los últimos años; así, se pudo documentar al menos ocho investigaciones académicas realizadas en diez años, entre 2009 y 2018, la mitad de ellas durante el último año (en orden de antigüedad: Ramos, 2009; EMM, 2015; Funde, 2016; Asies, FUNDAUNGO, Fosdeh y KAS, 2017; UMA, 2018; Insami, 2018; Argueta et al, 2018; Navarrete, 2018). Adicionalmente, la revisión de la legislación nacional vigente posibilita identificar al menos un instrumento (Ley Especial para la Protección y Desarrollo de

la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia) que aborda de manera explícita el proceso del retorno forzoso de connacionales hacia el país, así como establece y faculta la creación de una política (Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia) y de un Consejo que velará por el cumplimiento de dicha ley (Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia).

La revisión de la oferta de iniciativas disponibles para la atención e integración de la población retornada salvadoreña, realizada a partir de los hallazgos de Navarrete (2018) y Argueta et al (2018), permite la realización de un cuadro que resume dicha oferta (Cuadro 5), señalando un claro énfasis en la inserción laboral y productiva de las personas retornadas. Por otro lado, los datos oficiales disponibles en el Observatorio de la Migración Irregular de la UCA posibilitan la construcción de un perfil sociodemográfico de las personas retornadas salvadoreñas, mismo que se complementa con el análisis de otras fuentes secundarias (EMM, 2015; Asies, FUNDAUNGO, Fosdeh y KAS, 2017; Insami, 2018). La revisión y análisis de todo este material dio como resultado un documento al que fueron integradas algunas precisiones hechas en consulta bilateral con actores claves y en el marco de un taller con expertos realizado en noviembre de 2018 en la ciudad de San Salvador.

## 2. Diagnóstico

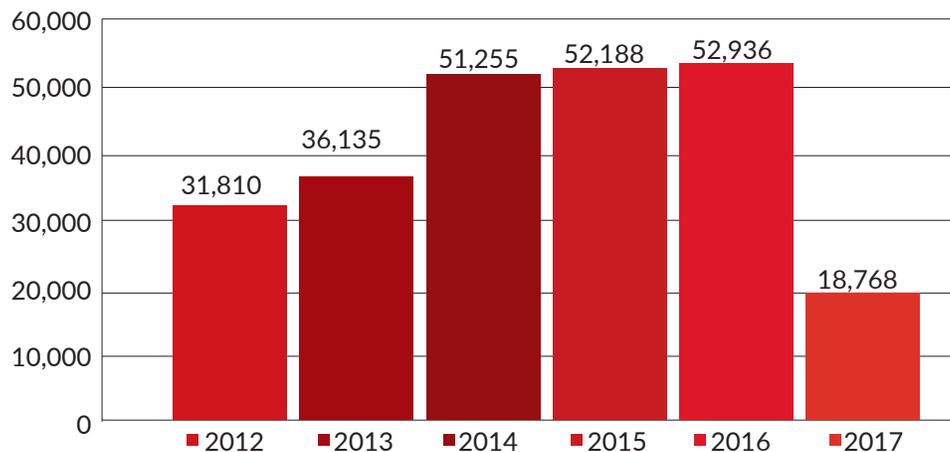
### 2.1 Análisis de la tendencia del retorno y perfil de la persona migrante retornada salvadoreña

Un total de 243,092 eventos de retorno forzoso de personas migrantes salvadoreñas de todas las edades ocurrieron entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2017. Esto equivale en promedio a 99.9 retornos diarios. Como se observa en el Gráfico 1, los años con números más altos fueron 2015 y 2016, con 52,188 y 52,936 eventos, respectivamente. En cuanto a la composición por sexo de las personas retornadas, el 79.59 % correspondió a hombres, mientras que el 20.41 % a mujeres. Esto es, alrededor de ocho de cada diez personas que retornan deportadas hacia El Salvador son hombres y dos son mujeres.

Sin embargo, al considerar los rangos de edad, tiende a cambiar la composición por sexo entre las personas retornadas. Como se detalla en el Cuadro 1, en el rango de 0 a 5 años de edad, los números de mujeres y hombres son casi equiparables, en tanto el 48 % de los retornos

corresponden a aquellas y el 52 % a estos. En el siguiente rango, de 6 a 10 años, se mantiene la tendencia: 46 % mujeres, 54 % hombres. Es en el rango de los 16 a los 20 años cuando se comienza a marcar la diferencia: 23 % mujeres y 77 % hombres. El extremo se evidencia en el rango de los 31 años y más, donde la participación de las mujeres disminuye hasta el 16 % y la de los hombres se eleva hasta el 84 %. Dicho de otro modo, en el caso de las niñas, niños y adolescentes (NNA), ámbito de protección de la Lepina, hay una mayor participación de las mujeres, con respecto a las mujeres en otros grupos etarios como personas jóvenes y adultas. Si se considera que los NNA constituyen el grupo que presenta mayor vulnerabilidad en el marco de la migración irregular en tránsito, el proceso de detención, deportación y durante su retorno, se tiene que dicha condición se agudiza al tratarse de niñas y adolescentes mujeres que pudieran verse expuestas a riesgos como el ser víctimas de los delitos de secuestro, violación sexual o trata de personas para fines de explotación sexual o laboral.

**Gráfico 1: Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, todas las edades y ambos sexos.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Migración Irregular de la UCA, con información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), varios años. Datos entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2017.

Además de la composición por rangos de edad y sexo, la población retornada salvadoreña puede ser caracterizada, desde los datos oficiales, por su estado civil, el nivel educativo alcanzado en el momento de la deportación, las causas que motivaron su desplazamiento y los lugares de residencia que reportaron a las autoridades, luego de su retorno. Así, se tiene que más de la mitad de las personas deportadas de ambos sexos son solteras, con el 61.1 %, seguidas de las personas que manifiestan estar acompañadas, con un 20.7 %, y las casadas, con el 15.5 %. Esto puede estar relacionado con las edades de este grupo poblacional que, como

se observa en el Cuadro 2, comprenden a un amplio grupo que no ha alcanzado los 30 años de edad y que pudieran no tener compromisos conyugales. Las diferencias entre sexos por estado civil son mínimas: 60.4 % de los hombres y 64.1 % de las mujeres dicen estar solteros; 21.7 % de los hombres y 15.9 % de las mujeres están acompañados; 15.6 % de los hombres y 14.7 % de las mujeres están casados. Este dato no resulta de la confrontación con algún documento probatorio, sino de la declaratoria de la persona migrante al ser entrevistada por el agente migratorio salvadoreño en el momento de su retorno al país.

**Tabla 1: Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea. Por rangos de edad y sexo. Del 1 enero de 2012 al 31 de agosto de 2017 (Números absolutos y porcentajes)**

Rango edad	Hombres	%	Mujeres	%	Total
0-5	2,523	52.34 %	2,297	47.65 %	4,821
6-10	2,300	53.59 %	1,992	46.41 %	4,293
11-15	5,108	61.06 %	3,257	38.93 %	8,366
16-20	32,675	77.27 %	9,611	22.73%	42,287
21-25	44,318	79.97 %	11,099	20.03 %	55,418
26-30	34,118	81.77 %	7,607	18.23 %	41,726
31-100	72,433	84.05 %	13,743	15.95 %	86,177

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Migración Irregular de la UCA, con información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), varios años.

Muy pocas personas retornadas manifiestan su grado de escolaridad al funcionario que recoge este dato. Únicamente 26,467 personas dieron esta información entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2017, es decir, lo que sigue solo representa una muestra que corresponde a un poco más del 10 % del total de personas retornadas durante ese período, siendo el único dato oficial disponible. De las personas que declararon el último grado de escolaridad aprobado, 17,849 personas, o sea, el 67.4 %, habrían terminado el nivel de educación básica, es decir, aprobaron hasta el noveno grado, justo antes de entrar al bachillerato. Solo el 3.6 %, o sea, 953 personas dijeron haber concluido la

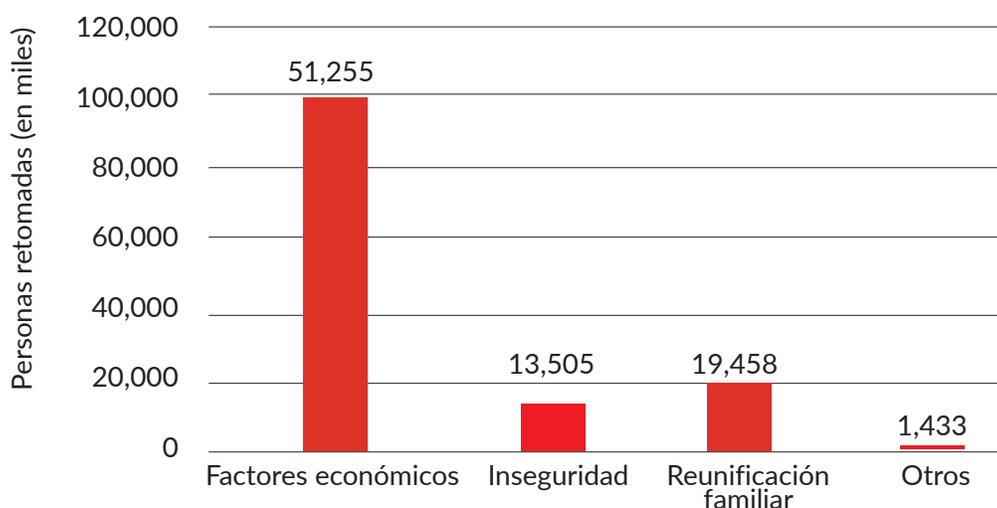
educación media. Los datos son inconsistentes o incompletos en los registros de la DGME para el resto de niveles educativos. De mantenerse esa tendencia, las personas retornadas incluso tendrían un nivel de escolaridad relativamente más alto que la población general en El Salvador. Según información oficial, la escolaridad promedio a nivel nacional es de 6.9 grados alcanzados, un rango que no logra equipararse por completo al nivel de educación básica (Minec-Digestyc, 2018); otra forma de ver el fenómeno es evidenciando que únicamente el 29.7 % de la población general tenía 10 ó más años de escolaridad aprobados, lo que sí incluiría el nivel de educación básica (Minec-Digestyc, 2018).

Con respecto a la principal causa que propicia la migración irregular, la Dirección General de Migración y Extranjería logró que 135,550 personas retornadas mencionaran este dato, representando el 55.7 % del total de la población retornada. De aquéllas, el 74.6 % dijeron que emigraron por motivos económicos. La DGME no consigna algo más específico que

“lo económico” o “factores económicos”, a fin de poder disponer de información más detallada que pudiera traducirse en políticas públicas más atinadas. Adicionalmente, el 14.3 % manifiesta que viajó para fines de reunificación familiar; el 10 % por inseguridad y el 1.1 % menciona otras causas. Lo anterior se refiere a personas retornadas de ambos sexos y de todas las edades.

**Gráfico 2: Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea, todas las edades y ambos sexos. Principal motivo de emigración.**

**1 de enero de 2012 al 31 de agosto de 2017**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Migración Irregular de la UCA, con información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), varios años.

No obstante, al considerar los rangos de edad resulta que la composición por motivo de migración experimenta variaciones que es necesario destacar. Por ejemplo, como se aprecia en el Cuadro 2, en los rangos de 0 a 5, 6 a 10 y 11 a 15 años de edad, la inseguridad sube al 30.3 %, 27.5 % y 25.8 %, respectivamente, mientras que la reunificación familiar asciende al 25.7 %, 35.4 % y 44.6 %, en su orden. Dicho de otro modo, casi la mitad de los adolescentes entre 11 y 15 años viajan para reunirse con sus familiares y casi un tercio de las niñas, niños y adolescentes entre 0 y 15 años viajan por razones asociadas a la inseguridad. De nuevo, este causal estaría afectando en mayor medida a las personas más vulnerables

en el tránsito migratorio, detención y en el momento del retorno, ya que es probable que encuentren a sus victimarios o a miembros del crimen en las rutas y centros de detención o probablemente deban regresar a los lugares donde se originaron las situaciones que motivaron su desplazamiento. No es casual que la inseguridad se mencione en otras fuentes como un obstáculo para la reinserción de las personas retornadas (Argueta et al, 2018).

De los datos anteriores puede colegirse que lo económico es una causa que tiende a incrementarse a medida que las personas se acercan al grupo que la Digestyc llama “Población en Edad de Trabajo” (PET), es decir,

a partir de los que han cumplido los 16 años. De este modo, casi siete de cada diez personas en el rango de los 16 a los 20 años y ocho de cada diez en los rangos de 21 a 25 años y entre 26 y 30 años de edad emigraron por esa causa. Por el contrario, la inseguridad como detonante impacta más en la población de niñas, niños y adolescentes, pues toca

a al menos una cuarta parte de las personas entre los 6 y 10 años y 11-15 años, mientras que casi un tercio de los NNA entre 0 y 5 años. Finalmente, la reunificación familiar tiende a concentrarse, como ya se ha dicho, en el rango de los 11 a los 15 años, pero también es determinante en los rangos de 6 a 10 y 0 a 5 años.

**Tabla 2: Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea. Motivo de migración, por rangos de edad. Del 1 enero de 2012 al 31 de agosto de 2017 (En porcentajes)**

Rango edad	Económico	Inseguridad	Reunificación familiar	Otros
0-5	41.67 %	30.30 %	25.76 %	2.27 %
6-10	35.08 %	27.49 %	35.40 %	2.03 %
11-15	28.49 %	25.78 %	44.60 %	1.12 %
16-20	67.65 %	13.43 %	18.02 %	0.90 %
21-25	80.91 %	8.72 %	9.21 %	1.16 %
26-30	80.77 %	7.65 %	10.55 %	1.03 %
31-100	77.65 %	7.87 %	13.42 %	1.06 %

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Migración Irregular de la UCA, con información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), varios años.

En cuanto al lugar de origen resulta que a los departamentos de San Salvador, San Miguel, Usulután, La Libertad y Santa Ana serían los primeros cinco a los que retornarían las personas deportadas, tras su arribo al país. Eso queda consignado en la base de datos de la DGME, lo cual no excluye que una parte significativa, pero no cuantificada, de aquellas personas no retorne a sus lugares de origen, debido a que pudieran emprender inmediatamente un nuevo viaje o razones como las deudas o amenazas les impidan acercarse a aquellos lugares. La base de datos permite incluso identificar los municipios de origen de las personas retornadas. Destaca de lo anterior que, en el periodo entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2017, seis cabeceras departamentales se ubique entre los primeros diez municipios, como se detalla en el Cuadro 3: San Miguel, Santa Ana, San Salvador, Usulután, Sonsonate y Ahuachapán.

Si se mira desde el punto de vista de su ubicación territorial, como se detalla en el Mapa 1, pueden identificarse cinco grandes

concentraciones entre los primeros veinte municipios de origen de las personas migrantes retornadas salvadoreñas. En la zona occidental del país, y ordenados según su posición en la lista del Cuadro 3, aparecen los municipios de Santa Ana, San Francisco Menéndez, Sonsonate, Ahuachapán, Metapán y Acajutla. Destacan en esta región al menos tres aspectos, desde el punto de vista territorial. En primer lugar, tres de los municipios son fronterizos (con Guatemala), lo que les imprime dinámicas propias, en tanto son sitios de tránsito y alta movilidad de personas, con sus respectivos puntos de revisión migratoria e infraestructura aduanal (de sur a norte, La Hachadura, Las Chinamas y Anguiatú). En segundo lugar, dos de ellos son municipios costeros (San Francisco Menéndez es también costero, además de fronterizo) que, junto con la cabecera departamental, muestran una importante conectividad vial hacia fuera del país, vinculando el norte del continente justo a través de Guatemala y, posteriormente, México.

Es de hacer notar que las zonas fronterizas en los países del subsistema migratorio mesoamericano suelen caracterizarse por una

alta movilidad de personas, registrando flujos de emigración, inmigración, tránsito y retorno (Bronfman et al, 2004).

**Tabla 3: Personas retornadas salvadoreñas por vía terrestre y aérea. Primeros veinte municipios de origen.**

**Del 1 de enero de 2012 al 31 de agosto de 2017**

	Municipio	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
1	San Miguel	1,460	1,608	2,180	1,967	2,134	829	10,178
2	Santa Ana	933	931	1,327	1,239	1,255	629	6,314
3	Ilobasco	899	1,069	1,250	1,065	848	311	5,442
4	San Salvador	746	748	1,002	1,224	1,105	574	5,399
5	Usulután	711	731	1,050	1,146	1,058	430	5,126
6	Soyapango	677	734	974	1,027	983	340	4,735
7	San Francisco Menéndez	718	724	804	713	675	271	3,905
8	Sonsonate	572	572	780	781	782	320	3,807
9	Ahuachapán	538	573	753	742	710	345	3,661
10	Jiquilisco	415	561	746	837	735	285	3,579
11	Metapán	514	597	747	579	624	220	3,281
12	Sensuntepeque	522	637	662	521	572	225	3,139
13	La Unión	453	526	679	591	625	247	3,121
14	Apopa	380	420	648	735	632	253	3,068
15	Zacatecoluca	425	404	720	731	572	198	3,050
16	Acajutla	516	531	662	547	523	213	2,992
17	San Juan Opico	403	411	567	545	548	206	2,680
18	San Vicente	354	401	558	556	534	216	2,619
19	Ilopango	365	434	548	544	472	215	2,578
20	Colón	339	355	533	524	524	197	2,472

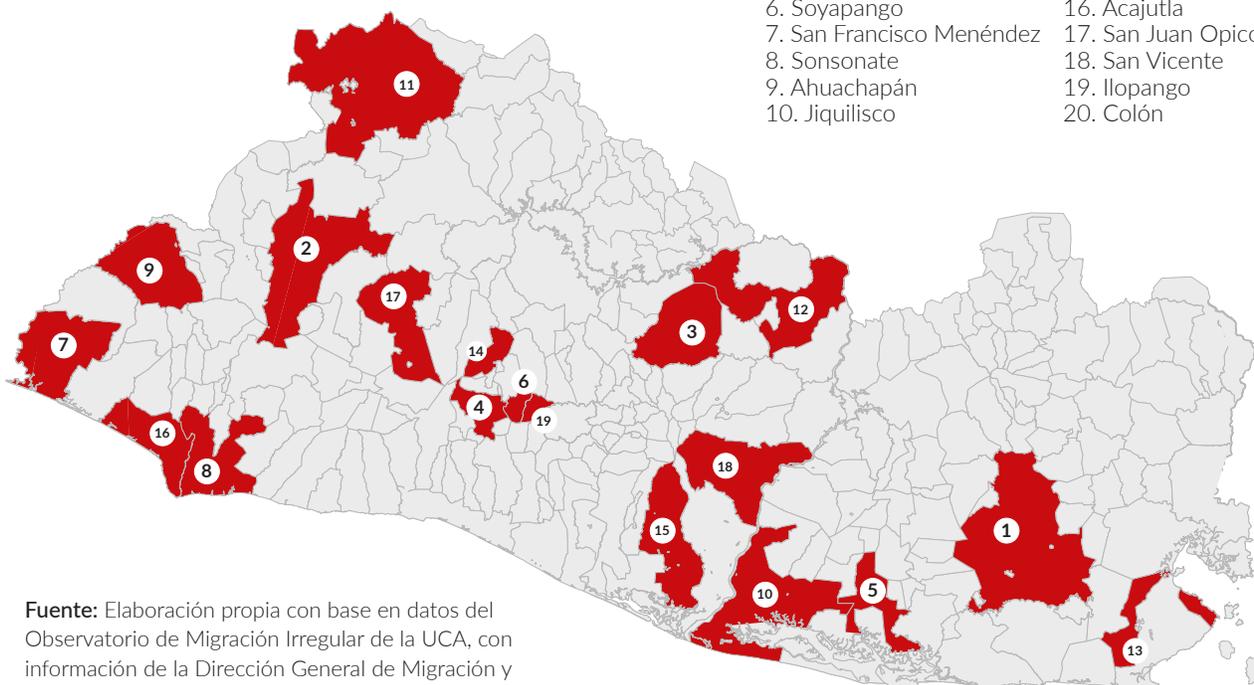
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Migración de la UCA, con información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), varios años.

En tercer lugar, destaca Santa Ana, que es el centro regional más importante en términos demográficos, político-administrativos y económicos, siendo el segundo municipio con más retornos en el país, solo después de San Miguel. Esta región, pues, es clave desde el punto de vista de la territorialización de una

política pública enfocada en la reintegración e inclusión de población retornada y población que no ha emigrado de manera irregular, pero estaría en riesgo de hacerlo. Los seis municipios considerados conjuntan un total de 23,960 eventos de retorno de personas migrantes, representando el 11 % de todos los retornos

**Mapa 1: Primeros veinte municipios de origen de las personas retornadas salvadoreñas 1 enero de 2012 al 31 de agosto de 2017**

- |                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| 1. San Miguel             | 11. Metapán        |
| 2. Santa Ana              | 12. Sensuntepeque  |
| 3. Ilobasco               | 13. La Unión       |
| 4. San Salvador           | 14. Apopa          |
| 5. Usulután               | 15. Zacatecoluca   |
| 6. Soyapango              | 16. Acajutla       |
| 7. San Francisco Menéndez | 17. San Juan Opico |
| 8. Sonsonate              | 18. San Vicente    |
| 9. Ahuachapán             | 19. Ilopango       |
| 10. Jiquilisco            | 20. Colón          |



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Migración Irregular de la UCA, con información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), varios años.

ocurridos entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de agosto de 2017.

Un segundo grupo de municipios lo conforman cuatro del Área Metropolitana de San Salvador (San Salvador, Soyapango, Apopa e Ilopango), además de San Juan Opico y Colón, en el departamento de La Libertad, todos ubicados en la región central del país. Esta región se caracteriza por ser la que muestra la más alta concentración poblacional, lo que le imprime una complejidad particular. Por ejemplo, solo San Salvador, Soyapango, Apopa e Ilopango representan casi la mitad de la población del AMSS, el 48 % de la misma, y el 12 % de la población del país (Minec-Digestyc, 2018). Respecto del total de la población retornada en el período considerado, los seis municipios concentran el 18.4 %. Es decir, casi dos de cada diez personas retornadas provienen de estos municipios del centro del país. Es de hacer notar,

también, que, en San Salvador, concretamente en la Colonia Quiñónez, en el oriente de la capital, se encuentra la Dirección de Atención al Migrante (DAMI), que es la instalación de la DGME donde se recibe a las personas retornadas que arriban al país por vía aérea y terrestre.

Los municipios de Ilobasco y Sensuntepeque, en el departamento de Cabañas, al norte del país, constituyen un tercer grupo de municipios. Destaca, sobre todo, el primero de ellos, que no corresponde a una cabecera departamental y es parte de una región que tampoco sobresale por su concentración poblacional. Aun así, en el consolidado, Ilobasco es el tercer municipio con más retornos en el país, sólo después de San Miguel y Santa Ana, e incluso antes que San Salvador, que son las principales ciudades del país. Ilobasco, con sus más de cinco mil retornados en el periodo estudiado, es un caso atípico.

Enseguida, puede identificarse un cuarto grupo mucho más homogéneo en términos territoriales, constituido por los municipios de Usulután, Jiquilisco, Zacatecoluca y San Vicente, siendo parte los primeros tres del corredor costero que vincula el centro del país con el oriente, con el Aeropuerto Internacional “San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez”, como centro neurálgico. Juntos representan el 6.6 % del total de retornos registrados. Finalmente, San Miguel y La Unión conforman el primero y décimo tercer municipio respectivamente, con más retornos en el país, representando el 10 % de los mismos. Ambos municipios son parte también de una región, la oriental, con características muy similares desde el punto de vista territorial. San Miguel no solo es la principal concentración urbana regional y La Unión ha sido pensada como un polo de desarrollo en la zona, sino que son las cabeceras de dos departamentos que, junto a todos sus municipios, constituyen el 24 % de los retornos del país; es decir, ambos municipios lideran una región con alta movilidad migratoria y de recepción de remesas (Minec-Digestyc, 2018).

En definitiva, la caracterización de la población retornada salvadoreña permite establecer algunas coordenadas que pudieran informar políticas públicas más específicas, lo cual se complementa con los dos apartados restantes de este diagnóstico: un análisis de la normativa nacional vigente en materia de migración internacional y retorno y un breve análisis de la política migratoria en Estados Unidos y México. Puede comenzarse por este último.

## 2.2 Análisis de la política migratoria en Estados Unidos y México

Ninguna administración presidencial estadounidense en la historia reciente deportó a más personas extranjeras que la de Barak Obama. Entre 2009 y 2016, durante sus dos mandatos, el “deportador en jefe” –*Deporter in Chief*–, así llamado por organizaciones defensoras de los inmigrantes en Estados Unidos, deportó a un poco más de tres millones de personas, según

datos del DHS (Departamento de Seguridad Interna, por sus siglas en inglés). La cifra exacta de eventos (*Aliens Removed*) fue de 3,080,195 (DHS, 2017). Durante la administración de Obama, Estados Unidos también rebasó la cota de las 400 mil personas deportadas en un solo año, siendo que, en 2013, con 433,034 personas, alcanzó el máximo histórico desde 1892, año en que ese país comenzó a llevar registros.

Su antecesor, el republicano George W Bush, deportó a un millón de personas menos durante sus dos mandatos (2001-2008): un total de 2,012,539 personas (DHS, 2017). Por otro lado, con todo y su retórica antiinmigrante, Donald Trump deportó a unas 226,119 personas durante su primer año de mandato, según datos de ICE (Oficina de Inmigración y Aduanas), una cantidad inferior a los números del primer año de Obama. Con todo, la constante durante los últimos cinco períodos presidenciales en Estados Unidos –con dos presidentes republicanos y un demócrata– ha sido el endurecimiento paulatino de la política migratoria, lo que limita la admisión de extranjeros de ciertas nacionalidades por los causes regulares y, por supuesto, criminaliza el ingreso irregular, a la vez que establece requisitos cada vez más estrictos para la permanencia de aquellos que ya ingresaron.

En términos de política doméstica, Estados Unidos ha logrado limitar la legalización de unos 11.5 millones de personas que viven en situación irregular en dicho país, la mitad de ellos de origen mexicano. No sólo eso, sino que los ha perseguido mediante programas como el de “Comunidades seguras”, que ha facultado a las policías locales para solicitar los documentos a cualquier persona sospechosa de ser hispana o “indocumentada” (EMM, 2015).

Esto se ha acompañado de castigos cada vez más severos para quienes son detenidos o no se han presentado a sus citatorios, a lo que sigue una inminente deportación, la separación de las familias, así como la criminalización de los mismos migrantes e incluso de aquellos empleadores que los contratan.

Adicionalmente, la administración de Donald Trump ha agudizado estas condiciones ya heredadas por su antecesor, al cancelar por la vía ejecutiva programas implementados por Obama o continuados por este, como DACA (Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, por sus siglas en inglés), que ha amparado y protegido de la deportación a unos 750 mil jóvenes, el 80 % de ellos mexicanos, unos 26,000 salvadoreños, que fueron llevados siendo niños a Estados Unidos, pero que lograron integrarse a la sociedad estadounidense y que ahora estudian o trabajan al amparo de dicho programa (Resnick, 2018). Pese a la oposición de importantes sectores nacionales e internacionales, Trump no dio marcha atrás y mantiene su postura de finalizar dicho programa.

La misma suerte corrió el TPS (Estatus de Protección Temporal, siglas en inglés) que, desde 2001, ha beneficiado a unos 280,000 salvadoreños y sus familias. Trump, pese a las advertencias de diplomáticos y asesores estadounidenses, así como a la oposición de defensores de migrantes y del gobierno salvadoreño, terminó por aprobar una última extensión de dicho programa, al que lograron inscribirse unos 195,000 salvadoreños (OIM, 2018); el mismo quedaría sin efecto desde el 9 de septiembre de 2019, colocando en una situación de incertidumbre legal a esos salvadoreños, así como a sus familias. El amparo presentado por un juez federal californiano mantendría con vida el TPS hasta enero de 2020. Según estimaciones, cerca de 50,000 salvadoreños amparados al TPS residen en California; unos 36,300, en Texas; 21,500, en Virginia; 19,800, en Maryland; y 16,200, en Nueva York (OIM, 2018).

Estos son otros datos de suma importancia, para el caso del TPS: el 51 % de los beneficiarios ha vivido por 20 años o más en aquél país; el 88 % forma parte activa de la fuerza laboral – siendo la construcción, restaurantes y jardinería los sectores en los que más se emplean—; 135,400 hogares estadounidenses dependen

de los ingresos generados por los “tepesianos” (sin contar los hogares que dependen de ellos en El Salvador); 192,700 niños y niñas hijos de beneficiarios salvadoreños nacieron en Estados Unidos y, por lo tanto, tienen la ciudadanía de ese país; el 78 % de los beneficiarios envía remesas hacia El Salvador. Es decir, se esperaría un impacto aún inestimado de la cancelación de dicho programa y la probable llegada de salvadoreños al país tras ser deportados, si estos no encuentran medidas de alivio migratorio (Baran et al, 2017).

Finalmente, en términos de control fronterizo, Estados Unidos ha asumido un enfoque de “securitización” de las fronteras, exacerbado desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Olson, 2016; EMM, 2015; Sandoval, 2015; Flynn, 2004), lo que ha llevado a multiplicar los recursos destinados a la contención de los flujos migratorios que arriban a la frontera sur del país. Esto se expresa en la compleja infraestructura física y tecnológica montada en la línea fronteriza con México, como en el personal aduanal, migratorio, policial y militar a disposición. Un componente de la securitización ha sido la “externalización de las fronteras”, proceso que implica que los controles destinados a la contención de los flujos migratorios sean llevados, incluso, a territorios muy distantes de la frontera sur de Estados Unidos. En esto, México y Centroamérica juegan un rol de primer orden (Anguiano y Cruz, 2016; Castillo y Nájera, 2016; Anguiano, 2012).

En 2014, Barak Obama declaró una crisis administrativa en la frontera sur de su país ante la llegada masiva de niñas, niños y adolescentes, la mayoría centroamericanos. La crisis, desde el punto de vista de las autoridades de Estados Unidos, consistía en la saturación del sistema de recepción de la niñez y adolescencia migrantes que llegaba no acompañada, solicitando la admisión a dicho país. Como respuesta a la crisis, las autoridades mexicanas anunciaron, a finales de ese mismo año, la implementación

del Programa Integral Frontera Sur, que fue presentado por el gobierno de México para fines de ordenamiento de los flujos migratorios en el sur de ese país, bajo un enfoque de derechos humanos y desarrollo, al menos en el discurso oficial (Villafuerte, 2016; Rivas y Parrini, 2016).

Sin embargo, el Programa Frontera Sur, que formó parte del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, en el marco de la administración de Enrique Peña Nieto, impactó negativamente en las condiciones del tránsito de las personas migrantes, debido a que las alejó de las zonas del país en donde ya se habían establecido e institucionalizado redes de apoyo, como albergues, casas de migrantes, comedores y centros de derechos humanos. Además, dificultó el acceso a los medios tradicionales de transporte utilizados por los migrantes, como el tren de carga y autobuses, alejándolos también de las rutas ya conocidas, con lo que se incrementó la probabilidad de sufrir una detención y posterior deportación. Las cifras oficiales respaldan este hecho: desde finales de 2014 y hasta prácticamente inicios de 2016, México desplazó a Estados Unidos como el principal país de donde eran deportados los salvadoreños (Rivas y Parrini, 2016).

La implementación del Programa Frontera Sur también ocurrió mientras se seguían registrando violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades estatales y agresiones por parte de personas particulares y crimen organizado. La Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem) de México, ha publicado cuatro informes entre 2015 y 2018, registrando la prevalencia de delitos como el robo, las extorsiones y el secuestro. En definitiva, la política migratoria en Estados Unidos y México ha impactado no solo en las cifras de detenciones, deportaciones y retornos, sino también en las condiciones cada vez más precarias y riesgosas del viaje realizado en condiciones de irregularidad.

### 2.3 Análisis de la normativa nacional vigente en materia de migración internacional y retorno

La migración internacional salvadoreña, en particular el proceso de retorno forzoso hacia el país es un ámbito reconocido parcialmente por la legislación nacional vigente, aunque sí incorporado en la institucionalidad, con una oferta relativamente amplia pero inconexa de políticas y programas específicos, como se detallará en el apartado de políticas en marcha.

La Constitución salvadoreña establece que la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado y que éste se organiza para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común (Art. 1); además, reconoce que toda persona tiene la libertad de entrar, de permanecer en el territorio de la República y salir de éste, salvo las limitaciones que la ley establezca (Art. 5). Sin embargo, es la legislación secundaria y la institucionalidad existente las que regulan y, en principio, garantizan, el cumplimiento de ciertos derechos concernientes a la movilidad de las personas, dentro de la que cabe el retorno de los salvadoreños que, por emigrar de manera irregular o residir sin la autorización del principal país de destino, fueron detenidos y deportados hacia El Salvador.

La Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, instrumento vigente desde el año 2011 y el único que hace referencia explícita a las personas retornadas y sus familias, establece la creación del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (Conmigrantes), un organismo interinstitucional que comenzó a funcionar en el año 2012. La ley se encuentra en un momento en que deja ver algunos vacíos de protección, como lo es el caso de la migración de las niñas, niños y adolescentes (NNA), así como de las personas retornadas

–interés particular de esta propuesta– y las personas fallecidas y desaparecidas, por lo que se vuelve imperativo una revisión y modificación de la misma. Con todo, es un instrumento sumamente relevante, oportuno y necesario.

La Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, aprobada en 2013, permitió, por primera vez en la historia reciente de El Salvador, la participación de la diáspora en las elecciones presidenciales de 2014, que, aunque no logró el ejercicio efectivo del voto en las cantidades esperadas, sí constituyó un importante hito que honra un compromiso con la diáspora. Finalmente, de cara a la vigencia de un cuerpo legal ya antiguo y en algunas partes obsoleto, los diputados de la Asamblea Legislativa aprobaron, a inicios de 2019 luego de años de discusión, la Ley Especial de Migración y Extranjería, que sustituye a la Ley de Migración, de 1958, y la Ley de Extranjería, de 1986.

El ámbito de intervención del Órgano Ejecutivo en el período reciente ha incluido la formulación e implementación de tres grandes instrumentos de política pública que abordan –o deberían abordar– a la población meta de este estudio técnico: la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, la Política Nacional de Salud Mental y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro, “el mapa que orientará la ruta del país en estos cinco años que iniciaron el 1 de junio de 2014 [donde] se establecen las prioridades y se traza el camino del quinquenio en un horizonte de mediano y largo plazo” (GOES, 2015). Los primeros dos instrumentos tendrán vigencia indefinida y el tercero deberá ser sustituido por un nuevo Plan de Gobierno para el período 2019-2024.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 establece tres grandes ámbitos de acción para que el país alcance un mejor nivel de desarrollo en un mediano plazo: empleo, educación y seguridad; asimismo, se enfoca en los siguientes

grupos de población que reconoce como prioritarios: juventud, niñez y adolescencia, mujeres, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, veteranos y veteranas del conflicto armado, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado y personas con opciones sexuales diversas. El Plan no reconoce a las personas migrantes y a sus familias como un grupo prioritario, pero sí a grupos que, por su condición –como la niñez y adolescencia, así como mujeres–, se entrecruzan en la caracterización de las personas retornadas salvadoreñas.

Pese al no reconocimiento de las personas migrantes y sus familias como un grupo prioritario, el Plan sí plantea, en su Objetivo 9, que debe fortalecerse en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país. En concreto, reconoce que:

*“La ciudadanía salvadoreña en el exterior es parte entrañable de la nación y desempeña un papel fundamental en la vida del país y en la construcción de su futuro. Sin embargo, El Salvador se ha convertido en un país con un modelo de desarrollo expulsor de su propia gente, a tal punto que un tercio de su población reside en el exterior. A partir de esa realidad, en este quinquenio se impulsarán políticas públicas orientadas a reducir los factores de expulsión y a incrementar la protección y vigencia de los derechos de las personas migrantes en tránsito y en sus países de destino” (GOES, 2015: 179).*

En consonancia con lo anterior, el Plan Quinquenal de Desarrollo establece como una de sus líneas de acción la “promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias” (GOES, 2015: 184), para lo cual deberá implementarse “mecanismos interinstitucionales de asistencia y protección humanitaria, particularmente en los ámbitos de emergencias,

repatriación, atención a víctimas de trata de personas, asesoría legal, y atención psicológica y psiquiátrica para víctimas de abuso y explotación sexual, y para personas retornadas”. Esta es la única referencia explícita en todo el Plan a la población meta del presente estudio técnico. Es de hacer notar que, obviamente, el Gobierno de El Salvador 2019-2024 deberá elaborar su propio plan quinquenal y el anterior no tendrá vigencia ya, pero es pertinente señalar los vacíos y omisiones del anterior en lo atinente a la población meta de este estudio.

Por otro lado, la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, divulgada públicamente en julio de 2017, da cumplimiento a uno de los compromisos adquiridos en el marco de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, de 2011. La Política Nacional asume como dos de sus ejes estratégicos la “Atención integral de la persona salvadoreña retornada” e “Inserción de la persona salvadoreña retornada”. El primero incluye las siguientes acciones, presentadas aquí resumidamente: (1) Implementación de un modelo integral de atención a la población retornada; (2) implementación de un protocolo institucional integrado de atención a población retornada; (3) creación de un centro temporal de atención integral a personas y familias retornadas; (4) creación y ampliación de programas para la atención integral en el retorno e incorporación a las familias; y (5) desarrollo de acciones sistemáticas y organizadas en las familias y comunidades para garantizar la protección de la niñez y adolescencia retornada.

El segundo eje estratégico, enfocado en la inserción de las personas retornadas, establece: (1) definición de mecanismos que faciliten lo que la Política llama “inserción” al sistema educativo; (2) establecimiento de mecanismos de certificación de competencias para propiciar la inserción laboral; (3) creación de un fondo para facilitar la inserción empresarial y

empresarial; (4) generación de oportunidades productivas y laborales; (5) habilitación de asesoría técnica sobre instituciones de crédito; (6) implementación de un centro para el ingreso y atención de personas adultas mayores; (7) promoción de la organización comunitaria para estimular el arraigo; y (8) promoción de acciones interinstitucionales para la participación en actividades culturales que refuercen el sentido de identidad. La Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, por tanto, es el instrumento marco vigente que detalla más acciones concretas para favorecer la recepción y la inserción de las personas retornadas salvadoreñas y debiera ser considerada en una propuesta de política pública.

Finalmente, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que está llamado a garantizar la salud integral de todos los habitantes de la República, entre los que se encuentran las personas retornadas y sus familias, ha coordinado la aprobación de una Política Nacional de Salud Mental, instrumento publicado en noviembre de 2011. La Política establece como su población meta a “población en condición de vulnerabilidad psicosocial en quienes se desarrollarán intervenciones específicas de prevención de riesgo. Son personas que viven problemas psicológicos transitorios, de intensidad variable originados en crisis psicosociales importantes y que, con la ayuda apropiada y oportuna, pueden salir de la crisis y volver al nivel de funcionamiento psicológico y social previo. En este grupo se ubican a personas pobres, de baja escolaridad, desempleadas, migrantes, víctimas de violencia que habitan en zonas de delincuencia, en exclusión social, bajo intenso estrés laboral, víctimas de desastres, adolescentes desatendidos, ancianos abandonados”. La Política, por tanto, reconoce explícitamente a las personas migrantes como población prioritaria o a personas cuyas condiciones y situación de vulnerabilidad vienen a coincidir con el perfil de las personas retornadas.

En suma, tanto desde el punto de vista de la legislación, como de los instrumentos marcos de política pública, El Salvador ha dado pasos importantes en el reconocimiento de la migración internacional y el retorno. Debe acotarse, empero, que este análisis se limita al ámbito formal; es

decir, a la mera existencia y vigencia de aquellos instrumentos, lo que no incluye el cumplimiento efectivo de los mismos y su aplicación en la práctica. Esto último implicaría un ejercicio que va más allá de la revisión y análisis formal, lo que trasciende el objetivo de este estudio técnico.

### 3. Visión estratégica del tema<sup>2</sup>

¿Qué hace El Salvador para atender e integrar a la población retornada desde México y Estados Unidos? ¿Son las instituciones ahora competentes las que realmente deben estar al frente de tales acciones? ¿Tienen las instituciones, en la práctica, mecanismos eficaces de articulación interinstitucional e intersectorial? ¿Abordan todas las necesidades específicas de la población retornada, según la diversidad de los perfiles de la misma? ¿Responde la legislación nacional vigente de manera eficaz a los desafíos que plantea la realidad de la migración internacional y el retorno forzoso? ¿Aterrizan las acciones en los territorios de origen de las personas retornadas, de modo que los servicios lleguen hasta los sitios desde donde se origina la migración irregular? ¿Abordan tales acciones las causas que propician la migración irregular en El Salvador? ¿Tienen las personas retornadas derechos especiales sobre la población en general, lo que implicaría una política pública especial, al margen de la política pública general?

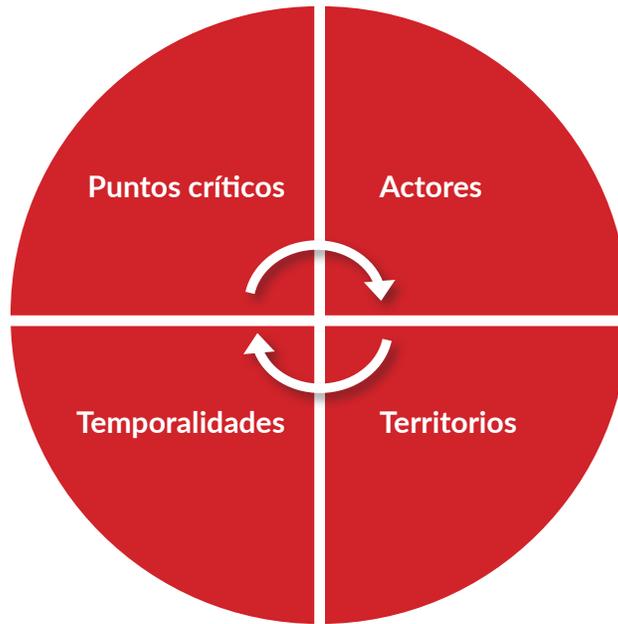
Todas son preguntas que plantean cuestiones centrales a considerar en una política integral

dirigida a la población retornada, pero sin desvincularla de las políticas orientadas a generar oportunidades de desarrollo y arraigo en los territorios para todos los habitantes de la República (empleo, educación, salud, vivienda, seguridad pública, etc.), de modo que la migración irregular deje de ser la única opción que garantice una vida digna para muchos salvadoreños. La visión estratégica del Gobierno de El Salvador 2019-2024 sobre la migración internacional y el retorno debe fundarse en el abordaje sistemático, integral e interconectado de unos puntos críticos, con determinados actores, en territorios específicos y en el marco de temporalidades definidas. Además, debe guiarse a través de unos enfoques específicos.

En cuanto a los puntos críticos, el abordaje debe realizarse desde dos grandes áreas de intervención, a saber, el área institucional y el área social, que a su vez implica la consideración de los siguientes ámbitos: en lo institucional, (1) Reforma legal e institucional; (2) Articulación entre instituciones y sectores; (3) Descentralización y territorialización de los servicios; (4) Presupuesto

2 El autor del estudio técnico agradece de manera especial a los participantes del Taller “Migración internacional y retorno”, organizado por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), en noviembre de 2018: Elsa Ramos, de la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTECH); César Ríos, del Instituto Salvadoreño del Migrante (Insami); Eunice Olán, del Comité Estadounidense para Refugiados e Inmigrantes (Uscri); Helga Cuéllar y Alejandro Flores, de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades); Miguel Huevo-Mixco, de Fomilenio II; Adriana Velásquez, analista independiente; José Adán Vaquerano, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); Roberto Rodríguez, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa El Salvador (Flacso); Rosmery Castillo, de la Oficina de Atención al Migrante de la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca; Lisa Oelschlegel, de la Cooperación Alemana en San Salvador (GIZ); Óscar Morales y María Elena Rivera, de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

**Figura 2: Dimensiones de la política integral dirigida a la población salvadoreña retornada y a la población en general**



Fuente: Elaboración propia.

y finanzas; (5) Política migratoria y acciones de incidencia y cabildeo; (6) Sistemas de información, análisis y generación de evidencias; (7) Formación y sensibilización permanente de servidores públicos; en lo social, (8) Salud física y mental a personas retornadas y otros grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad; (9) Inclusión laboral, educativa y cultural para personas retornadas y sus familias; (10) Sensibilización y combate del estigma en la sociedad y las familias; (11) Abordaje de las causas estructurales que propician la migración irregular.

Tales áreas y ámbitos de intervención implican la participación de distintos actores que debieran acompañar, bajo esta visión estratégica, al Gobierno de El Salvador 2019-2024, que es el ente rector y coordinador del esfuerzo: otras instituciones del Estado, como la Asamblea Legislativa (en cuanto a puntos como la necesaria reforma legal e institucional y la dotación de presupuesto) y las municipalidades (en ámbitos específicos como la descentralización y territorialización de los servicios); las comunidades

de origen de las personas migrantes y retornadas, en sus formas de organización, que pudieran ser directivas, Adesco, cooperativas u otras; las organizaciones de la sociedad civil u organismos no gubernamentales; las distintas agencias de cooperación y organismos internacionales implicados en las temáticas de migración internacional y retorno; el sector académico, de universidades y centros de pensamiento; el sector privado empresarial; los salvadoreños organizados en el exterior.

Ahora bien, la participación de estos actores no debe entenderse como intromisión o usurpación de funciones que le corresponden a instancias del Estado, particularmente del Ejecutivo, sino como acciones coadyuvantes, articuladas y generadoras de procesos de sinergia en aquellos espacios y territorios donde ya están o pudieran estar presentes.

Los territorios y temporalidades serán considerados en la propuesta de hoja de ruta, que se desarrollará líneas más adelante. Solo basta

traer a mención los ocho enfoques transversales que deben guiar la visión estratégica del Gobierno de El Salvador 2019-2024 en el tema de la migración internacional y el retorno. Los primeros cinco han sido tomados del documento de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (GOES, 2017), con la que debe estar en sintonía esta visión estratégica; y los restantes tres han sido incorporados desde el marco conceptual que soporta este estudio técnico. Los enfoques son los siguientes:

- **Enfoque de derechos:** Desarrollar acciones para promover el respeto y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes salvadoreñas y sus familias en todas las etapas del proceso migratorio, incluyendo y diferenciando el origen, el tránsito, el destino y el retorno. Las acciones tienen que coordinarse con la política orientada a generar oportunidades de desarrollo y arraigo en el territorio nacional.
- **Enfoque de ciclo de vida:** Abordar las condiciones, implicaciones, intereses y necesidades específicas de la población migrante, brindando atención diferenciada por edad: niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores.
- **Enfoque de transnacionalidad:** Desarrollar estrategias y acciones que faciliten la vinculación de las personas migrantes salvadoreñas en el tránsito y el destino con sus comunidades de origen, así como su integración en los países de destino o a El Salvador en caso de ser retornadas.
- **Enfoque de interculturalidad:** Desarrollar acciones que promuevan el reconocimiento y la valoración positiva de la diversidad cultural, que contribuyan a la formación de ciudadanos y ciudadanas capaces de respetar las diferencias culturales y de tender puentes de diálogo y enriquecimiento mutuo en el encuentro entre creencias, valores y costumbres distintas.
- **Enfoque de género:** Abordar las condiciones, implicaciones, intereses y necesidades específicas de la población migrante en razón de su género, proporcionando la debida atención diferenciada y buscando la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- **Enfoque de desarrollo territorial:** Generar las condiciones necesarias en los territorios que vinculen una agenda de atención de diversas necesidades de la población migrante retornada salvadoreña y sus familias con la agenda nacional de desarrollo, de modo que no se desligue de una estrategia más amplia que persiga construir sentido de pertenencia, un proyecto de vida y arraigo.
- **Enfoque interinstitucional e intersectorial:** Propiciar en los territorios las articulaciones y sinergias necesarias entre diversas instituciones del Ejecutivo y otras instancias estatales, así como con otros actores fuera del ámbito del Estado que puedan coadyuvar a una política nacional enfocada en la migración internacional, el retorno y el desarrollo.
- **Enfoque de gobernanza:** Incluir en la política pública en todas sus fases (discusión, diseño, implementación y evaluación) a una red de actores estatales y no estatales presentes en los territorios, garantizando con ello el fortalecimiento del liderazgo estatal, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

**Figura 3: Grandes áreas y puntos críticos de intervención en materia de migración internacional y retorno**



Fuente: Elaboración propia.

## 4. Políticas en marcha

La revisión sobre el marco legal nacional vigente y la institucionalidad en la temática de migración internacional y retorno en El Salvador permite identificar algunos pasos dados por el Estado salvadoreño para atender a sus migrantes y, en particular, a las personas retornadas. No obstante, es pertinente ampliar la visión sobre lo que se hace, desde el Ejecutivo y otras instancias no gubernamentales, para abordar diversas

necesidades de aquella población. No puede sostenerse la existencia de una política pública como tal, sino más bien, una serie de programas y proyectos implementados durante los últimos años, financiados fundamentalmente con fondos provenientes de la cooperación internacional, que también brinda apoyo técnico. En el cuadro siguiente se presenta un catálogo de iniciativas enfocadas en dicha población.

**Tabla 4. Catálogo de programas y proyectos dirigidos a población retornada para emprendimiento, gestión laboral, asesoría técnica, educación y agricultura**

Nombre iniciativa	Institución/es involucrada/s	Población beneficiaria	Descripción
Proyecto de reinserción económica y psicosocial de personas retornadas a El Salvador. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Conamype</li> </ul>	Población retornada	Creación de negocios propios por medio de capital semilla y apoyo psicosocial.
Proyecto de servicios financieros. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> </ul>	Población retornada	Apoyo de la banca nacional y privada, dando oportunidades de acceso financiero a tasas preferenciales para emprendimientos productivos.
Programa nacional de emprendimiento “Juventud emprende”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conamype</li> </ul>	Jóvenes retornados de entre 18 a 35 años.	Acompañamiento para crear empresas, formación emprendedora, desarrollo de redes, gestión de financiamiento.
Inserción sociolaboral de la persona retornada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Salvadoreño del Migrante (Insami, ONG)</li> </ul>	Población retornada	Emprendimiento para personas retornadas que quieran iniciar una empresa en El Salvador
Bono de oportunidad para los deportados. Programa Reinserción sociolaboral de las personas migrantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Salvadoreño del Migrante (Insami, ONG)</li> </ul>	Población retornada	Apoyar en la primera fase de la creación de emprendimientos, por medio de talleres especializados.
Proyecto de Gestión Laboral para Personas Retornadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Trabajo y Previsión Social</li> </ul>	Población retornada que abandonó su lugar de origen por razones socioeconómicas	Gestión de puestos de trabajo, capacitación, organización, empleabilidad, información para el recurso humano retornado.
Proyecto piloto de inserción productiva para migrantes retornados a El Salvador. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores)</li> </ul>	Población retornada en Usulután.	Asesoría técnica, capacitaciones en habilidades para la vida, planes de negocio, seguimiento y monitoreo.

<p>“Bienvenido a Casa”- Dirección de Atención al Migrante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGME</li> <li>• ISNA</li> <li>• Conna</li> <li>• PGR</li> <li>• PNC</li> <li>• RREE</li> <li>• Minsal</li> <li>• RNPN</li> <li>• Isdemu</li> <li>• Otros</li> </ul>	<p>Población retornada recién llegada, vía terrestre y aérea.</p>	<p>Atención inmediata en los procesos de recepción de personas salvadoreñas retornadas. Atención integral al facilitar alimentación, comunicación con sus familiares, asistencia médica y hospedaje de emergencia, entre otros.</p>
<p>Plan piloto de Atención Integral de la Niñez Retornada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGME</li> <li>• ISNA</li> <li>• RREE</li> <li>• PNC</li> <li>• Minsal</li> <li>• Conna</li> </ul>	<p>Niños, niñas, adolescentes, en especial entre 13 y 17 años.</p>	<p>Ofrecer cuidado a NNA que arriban desesperados, cansados y con traumas sufridos durante su tránsito, detención o retorno.</p>
<p>Proyecto de Producción Agrícola. Programa “El Salvador es tu Casa”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).</li> </ul>	<p>Población retornada</p>	<p>Agricultores retornados y sus familias para iniciativas productivas de manera asociativa en sus comunidades.</p>
<p>Proyecto de educación culinaria “Gastromotiva”. Programa “El Salvador es tu Casa”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Programa Mundial de Alimentos (PMA).</li> </ul>	<p>Población retornada</p>	<p>Mejora de oportunidades de empleo, ingreso y empoderamiento mediante la alimentación y la gastronomía.</p>
<p>Proyecto de formación, certificación y reinserción como marinos mercantes. Programa “El Salvador es tu Casa”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Autoridad Marítima Portuaria.</li> </ul>	<p>Población retornada</p>	<p>Capacitación personal para las áreas de cocina, bartender y camareros.</p>

Proyecto Livelihood para migrantes jóvenes retornados. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).</li> <li>• Comité Estadounidense para Refugiados y Migrantes (Uscri)</li> </ul>	Población retornada	Fortalecen las capacidades laborales para su inserción productiva en formación técnica e inserción laboral.
Inserción educativa de jóvenes y adultos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mineducyt-Dneja</li> </ul>	Población retornada	Atención educativa con prueba de suficiencia y modalidades flexibles a personas salvadoreñas retornadas.
Proyecto de cooperación educativa. Programa “El Salvador es tu Casa”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores)</li> </ul>	Población retornada	Convenios con universidades para poder iniciar o concluir una carrera universitaria, en su mayoría a distancia o con horarios flexibles.
“Nuevas oportunidades”: certificaciones de competencias laborales para la inserción laboral de migrantes retornados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior.</li> <li>• Swisscontact</li> <li>• Insaforp</li> <li>• Casalco</li> <li>• Insami</li> </ul>	Población retornada	Certificación de capacidades de salvadoreños retornados, en las áreas de construcción y turismo.
Sistema corporativo de integración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insami</li> </ul>	Población retornada	Conocer el perfil y activar una base para la generación de opinión y acción de acuerdo con la realidad. Crear una red nacional de retornados emprendedores.
Programa “Alternativas”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GIZ, Cooperación Alemana</li> <li>• Alcaldías Municipales de Zacatecoluca, San Miguel y Ahuachapán</li> <li>• Mineducyt</li> <li>• Minsal</li> <li>• Injuve</li> <li>• Insaforp</li> <li>• Conamype</li> <li>• MTPS</li> </ul>	Población retornada y en riesgo de migración irregular en niñez, adolescencia y juventud	Fortalecer las capacidades locales para brindar servicios a la población retornada y en riesgo de migración irregular, en las áreas de reinserción educativa, laboral, formación profesional y atención psicosocial.

Fuente: Elaboración propia con base en Navarrete (2018).

En el compendio de iniciativas destacan el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades productivas de las personas retornadas, pero también la escasa relevancia que tienen las dimensiones de

inserción educativa y cultural, así como la atención a necesidades en salud física y mental de las personas retornadas, lo cual es punto de partida para las siguientes propuestas y medidas.

## 5. Propuestas y medidas

Las propuestas y medidas en el marco de la política integral dirigida a la población salvadoreña retornada y población en condición de vulnerabilidad pueden agruparse, como se ha dicho arriba, en dos grandes áreas de intervención, uno institucional y otro social, de modo que se articulen los esfuerzos encaminados a fortalecer las instituciones, por un lado, y a incrementar las capacidades de las personas, por otro. Pueden impulsarse siete medidas en el primer ámbito y cuatro en el segundo. A continuación, se presentan las medidas.

### 5.1 Reforma legal e institucional

- Reformar los artículos 39 y 40 de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia que tocan el régimen económico y financiero del Conmigrantes, donde no se fija ninguna aportación presupuestaria de ninguna fuente específica. En el literal a) del artículo 39 se lee simplemente, en cuanto a posibles fuentes de financiamiento: “los fondos presupuestarios que le sean asignados”. Sin embargo, el Gobierno salvadoreño puede ordenar un estudio sobre la factibilidad técnica y jurídica de dos potenciales fuentes de ingreso: primero, de una partida específica, que pudiera ser un porcentaje, del fondo proveniente de la emisión de pasaportes y otros trámites realizados por salvadoreños en el exterior, recursos que ingresan a las arcas del Estado a través de los consulados; segundo, de

bienes inmuebles u otros provenientes de la aplicación de la Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita. Debe ponerse sobre la mesa la conveniencia de que el Conmigrantes sea una entidad autónoma y no una dependencia administrativa y financiera de la cartera de Relaciones Exteriores.

- Reformar la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y de su respectivo reglamento, de modo que se mandate a las municipalidades la creación de una instancia o unidad específica destinada a la atención de personas migrantes retornadas y sus familiares, cuyo financiamiento esté articulado al Fodes que las mismas reciben. A diferencia de experiencias municipales específicas existentes, como las unidades de género, comités municipales de prevención de violencia o unidades de niñez y adolescencia, las oficinas de atención a la persona migrante y su familia puede ser de tal manera flexibles que recorran cada una de las áreas de intervención municipal.

### 5.2 Articulación interinstitucional e intersectorial

- Revisar el mecanismo de toma de decisiones al interior del Conmigrantes, de modo que se descentralice desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, en concreto, del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, que ve al Consejo como patrimonio propio.

- Extender y ampliar los servicios brindados en los protocolos de recepción y atención a personas retornadas desde la DAMI hasta las municipalidades, de modo que se dé seguimiento a las principales necesidades de asistencia y protección de dichas personas.

### 5.3 Descentralización y territorialización de los servicios

- Fortalecer y articularse a los esfuerzos municipales para la atención a personas migrantes y retornadas ya existentes. En particular a la Alcaldía Municipal de Zacatecoluca y a otras iniciativas en ciernes: Ahuachapán y San Miguel, en el marco del programa “Alternativas”, de la GIZ; los municipios de la microrregión del Bálsamo (Colón, Sacacoyo, Talnique y Jayaque), que tienen convenio con el Conmigrantes; otras iniciativas como los de los gobiernos municipales de San Juan Opico, Mejicanos y Soyapango, para habilitar oficinas de atención a migrantes; las municipalidades de San Salvador, San Miguel Tepezontes, Zacatecoluca, Concepción Quezaltepeque y Tejutla, que tienen un proyecto con el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (Gmies); Alcaldía de Soyapango, que ha instalado una clínica de atención municipal para atender a la población retornada.
- Retomar, fortalecer y operativizar el Modelo de Atención Integral Municipal para Retornados de Conmigrantes, para ser discutido e implementado con las municipalidades.
- Darle seguimiento a la caja de herramientas dirigida al fortalecimiento de las municipalidades para abordar temáticas de migración y generación de oportunidades de desarrollo en los territorios, que implementa la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades) con la OIM.
- Implementar un proyecto piloto de coordinación con las principales cinco municipalidades hacia donde retornaría la población migrante que ha sido deportada:

San Miguel, Santa Ana, Ilobasco, San Salvador y Usulután. La lista pudiera ampliarse, según la disponibilidad de presupuesto y otros recursos necesarios.

### 5.4 Dotación de presupuesto

- Realizar reorientaciones y ajustes presupuestarios, que resulten de las reestructuraciones hechas en el ámbito institucional y legal. Como paso inicial se puede introducir un enfoque de migración en las carteras de Estado prioritarias (Educación, Trabajo, Salud, Justicia y Seguridad Pública, Vivienda, Medio Ambiente, Gobernación y Desarrollo Territorial y las dependencias recomendadas en el apartado 4.1, de modo que los presupuestos de tales instituciones incorporen una partida que, consciente y de manera planificada, aborden necesidades específicas de las personas retornadas y personas en riesgo de migración irregular.
- Reformar la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y su respectivo reglamento, de modo que se instruya a cada dependencia clave a crear aquella partida presupuestaria.

### 5.5 Política migratoria, acciones de cabildeo y fortalecimiento de la red consular

- Habilitar un área de intervención enfocada en el estudio, análisis y seguimiento permanente de la política migratoria de los principales países de tránsito y destino de los migrantes salvadoreños.
- Realizar acciones de cabildeo en espacios de toma de decisiones, sobre todo de aquellas que pudieran comprometer la situación de los migrantes salvadoreños, independientemente de su situación legal. Por tratarse de acciones fuera de las fronteras nacionales, la competencia pudiera delegarse al Ministerio de Relaciones Exteriores, con presencia del Conmigrantes, que de hecho

son instancias convocadas por la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia para tales efectos, pero abiertos a la participación de otras instituciones pertinentes, creando equipos interinstitucionales e intersectoriales ad hoc, según las necesidades específicas, en beneficio de los salvadoreños residentes en el exterior o los que van en tránsito.

- Fortalecer la red consular salvadoreña, a fin de mejorar la asistencia y protección que ya realiza aquella cartera de Estado. El fortalecimiento debe incluir una mejora en la capacidad de atención y asistencia de los consulados hacia la población salvadoreña que haya sido detenida durante el tránsito y en Estados Unidos, de modo que pudieran anticiparse acciones previo a una deportación.

#### **5.6 Sistemas de información, análisis y generación de evidencias**

- Crear un sistema de información que permanentemente construya perfiles de las personas migrantes retornadas, identifique contextos de vulnerabilidad, habilite espacios de oportunidad y acción y ubique temporal y territorialmente las acciones, en el marco de convenios o cartas de entendimiento con universidades, centros de pensamiento y observatorios, bajo un enfoque intersectorial, a través de la coordinación del Conmigrantes.
- Generar la información y las evidencias necesarias para guiar la toma de decisiones, de modo que se amplíe la capacidad de respuesta del gobierno salvadoreño frente a los fenómenos en cuestión, tanto desde un enfoque reactivo como preventivo.
- Conectar los datos producidos en materia de retorno con los datos disponibles sobre desarrollo en sus principales dimensiones, a partir de un acercamiento con la Digestyc, otras instancias oficiales, las universidades y los centros de pensamiento.

#### **5.7 Formación, sensibilización y cuidado permanente de servidores públicos**

- Generar procesos de sensibilización entre servidores públicos sobre la situación y necesidades específicas de las personas migrantes retornadas y sus familias, personas en riesgo de migración irregular, así como de otros grupos sociales vulnerables.
- Crear una agenda constante de formación en temáticas básicas atinentes a este documento de propuesta de política, como derechos humanos; identificación y atención de crisis a personas en situación de vulnerabilidad; primeros auxilios psicológicos; derecho nacional e internacional en materia de migración, refugio y/o asilo; así como tendencias, causas e impacto de la migración internacional.
- Generar procesos de autocuidado en los servidores públicos, sobre todo entre aquellos que se encuentran en las primeras líneas de recepción y atención de casos y que una sobrecarga emocional pudiera llegar a comprometerles su salud física y mental. El autocuidado implica atención en salud integral para los funcionarios, pero también las medidas de protección necesarias que garanticen su integridad en situaciones en donde ésta pudiera estar comprometida.

#### **5.8 Atención en salud física y mental a personas migrantes retornadas, sus familias y población en situación de vulnerabilidad**

- Atender distintas necesidades de salud mental de personas migrantes retornadas y sus familias, así como personas en riesgo de migración irregular, mediante estrategias de acompañamiento psicosocial o los procedimientos en el área que el perfil de cada persona requiera.
- Fortalecer las capacidades del Ministerio de Salud, así como las coordinaciones con

otras instancias estatales, como el Injuve o los gobiernos municipales, pero también con organizaciones y universidades que pudieran tener habilitadas áreas de atención psicológica o psicosocial.

- Fortalecer, en todas sus dimensiones, las Unidades de Salud Mental instaladas en los hospitales nacionales de algunas cabeceras departamentales: incremento de presupuesto para su buen funcionamiento, contratación de más personal de sala y de campo en las áreas de psicología y psiquiatría, modernización de las instalaciones físicas y de los servicios, etc.

### 5.9 Inclusión laboral, educativa y cultural para personas retornadas

- Favorecer las condiciones que posibiliten un empleo digno mediante la atracción de la inversión extranjera en sectores innovadores; la dinamización de la economía a través del consumo y la inversión --donde las remesas jugarían un papel crucial--; y el incremento al salario mínimo, en diálogo con el sector privado empresarial.
- Estudiar la viabilidad y factibilidad de mecanismos de empleo temporal o definitivo en otros países (México, Canadá, Italia y España, por ejemplo), en sectores y nichos laborales especializados que posibiliten una migración regular, ordenada y segura.
- Garantizar la inclusión de la población retornada al sistema educativo, fortaleciendo y reestructurando la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos (DNJA) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Mineducyt), dependencia encargada de las modalidades flexibles de educación que buscan la reincorporación al sistema de personas que, por diversos motivos, abandonaron sus estudios.
- Facilitar puentes con sectores como la empresa privada o apoyar esfuerzos de emprendimientos para la pequeña empresa liderada y formada por personas retornadas,

en los ámbitos especializados de sectores como la construcción, la cocina, el cuidado, la enseñanza del inglés y el turismo, entre otros ámbitos que las evidencias informen.

- Facilitar mecanismos para la atracción de mano de obra especializada en áreas claves para el desarrollo del país y para el retorno voluntario de personas altamente capacitadas que en un determinado momento decidieron marcharse hacia instituciones, organismos y empresas en el exterior que les ofrecen empleo, salarios y condiciones sumamente ventajosas.
- Crear incentivos en el marco de un programa de retorno voluntario, donde la diáspora encuentre opciones reales para desarrollar un proyecto viable y sostenible en El Salvador.
- Crear las condiciones que posibiliten la generación de fuentes de empleo en los territorios, una mejora en la atención en salud, educación de calidad, vivienda digna, y hábitats seguros y sostenibles para la gente, independientemente si hayan emigrado de manera irregular o retornado.
- Implementar un ámbito de intervención que apueste por el combate al crimen en todos los nichos --no solo las pandillas--, pero que se aborde también desde un enfoque preventivo y de construcción de tejido social y de recuperación de los territorios afectados por la violencia y la inseguridad.

## 6. Hoja de Ruta

Para la implementación de esta política pública se presenta la siguiente hoja de ruta, que considera una temporalidad definida y un abordaje territorial. En cuanto a la temporalidad, el corto plazo se refiere a los tres primeros años de gobierno; el mediano plazo, al quinquenio; mientras que el largo plazo a acciones que pudieran trascender en el tiempo al ejercicio del

Gobierno de El Salvador 2019-2024. La hoja de ruta establece que tres de las cuatro acciones del área social de intervención deben ser realizadas en el corto plazo, por lo que son prioritarias desde que se inicie el nuevo gobierno. Por esa razón se comienza en ese orden. En seguida, se continúa con una serie de acciones que deben realizarse desde el área de intervención institucional.

**Tabla 5. Área de Intervención Social**

Ámbito de acción	Tiempo	Acciones
Atención en salud física y mental a personas retornadas, sus familias y población en situación de vulnerabilidad.	CORTO PLAZO	Fortalecimiento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Minsal), para el equipamiento de las Unidades de Salud Mental en los hospitales de la red pública donde ya están habilitadas (Modernización de la infraestructura; contratación de más personal en las áreas de psicología, psiquiatría y trabajo social).  Identificación de necesidades de atención en salud mental y física durante la recepción de las personas retornadas en el programa "Bienvenido a Casa" (DAMI), para establecer coordinaciones y acciones de seguimiento en el centro de salud más cercano al lugar de residencia de aquéllas.
	MEDIANO PLAZO	Apertura de Unidades de Salud Mental en todos los Hospitales de la red pública ubicados en las catorce cabeceras departamentales.  Descentralización de los servicios de las Unidades de Salud Mental hacia las áreas rurales, a través de los ECOS Familiares y unidades de salud periféricas o el mecanismo que el Minsal considere viable.  Fortalecimiento de las capacidades del Minsal para establecer redes locales para la atención de necesidades en salud mental, en coordinación con otros actores institucionales (Injuve, Alcaldías Municipales, OLAV, PDDH, PGR) y de organizaciones civiles y religiosas.
Ámbito de acción	Tiempo	Acciones
Inclusión laboral, educativa y cultural para personas retornadas	CORTO PLAZO	Ampliación de la oferta de iniciativas para el fortalecimiento productivo, financiero y empresarial orientada a personas retornadas y sus familias que ya desarrollan instancias como RREE, Conamype, Injuve e Insaforp, a la vez que se establezcan las coordinaciones pertinentes en los primeros veinte municipios a donde regresan las personas retornadas, según los datos de la DGME.
		Generación de oportunidades de empleo para jóvenes en riesgo de migración irregular, en coordinación con el sector privado empresarial y la cooperación internacional en los primeros veinte municipios a donde regresan las personas retornadas.
		Establecimiento de puentes con la empresa privada y apoyo a esfuerzos de emprendimientos para pequeñas empresas lideradas y formadas por personas retornadas con habilidades y capacidades productivas, en los ámbitos especializados de sectores como la construcción, la cocina, el cuidado, la enseñanza del inglés y el turismo, entre otros ámbitos.
		Incorporación de la temática migratoria al programa oficial de Estudios Sociales, mismo que debe ser reformado y actualizado, así como al de Moral, Urbanidad y Cívica (MUCI), para que se implemente en todas las instituciones educativas públicas y privadas, con un enfoque de derechos humanos y ciudadanía.

Ámbito de acción	Tiempo	Acciones
	MEDIANO PLAZO	<p>Búsqueda de opciones en el exterior y estudio sobre la factibilidad de mecanismos de empleo temporal en sectores y nichos laborales especializados que posibiliten una migración segura, ordenada y regular.</p> <p>Creación de incentivos en el marco de un programa de retorno voluntario, donde la diáspora altamente calificada encuentre opciones reales para desarrollar un proyecto viable y sostenible en El Salvador, esto para propiciar la atracción de trabajadores calificados, emprendedores y empleadores que pudieran dinamizar el mercado laboral nacional.</p> <p>Fortalecimiento y reestructuración de la DNJA-Mineducyt para favorecer procesos de inclusión al sistema educativo de población retornada, mediante mecanismos innovadores bilingües, flexibilizando, a su vez, los requisitos para la incorporación de certificados y títulos emitidos en el exterior, en coordinación con RREE.</p> <p>Creación de un equipo interinstitucional con participación del Ministerio de Cultura; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Injuve; RREE; y Conmigrantes, para que la red de casas de la cultura habilite espacios y actividades orientadas a la inclusión cultural de personas retornadas.</p>
Sensibilización y combate del estigma en la sociedad y las familias	CORTO PLAZO	Diseño e implementación de una campaña permanente de sensibilización en medios de comunicación, redes sociales, espacios públicos, escuelas, universidades, centros deportivos y otros espacios sobre el perfil de las personas retornadas, es decir, que enfatice que se trata de personas jóvenes en su mayoría y en edad de trabajar; hombres y mujeres; con un nivel educativo básico, pero con un ingente deseo de introducir mejoras en sus vidas mediante el empleo y la búsqueda constante de oportunidades de desarrollo porque tales oportunidades les fueron negadas en sus comunidades de origen.
	MEDIANO PLAZO	Realización de talleres y actividades de sensibilización entre las familias habitantes de los primeros veinte municipios a donde regresan las personas retornadas.
Acciones de disuasión de la migración irregular y abordaje de las causas estructurales que la motivan	LARGO PLAZO	<p>Mejora significativa de la calidad de vida de todos los habitantes de la República, independientemente si hayan emigrado de manera irregular y retornado o estén en riesgo de migración irregular. Las áreas prioritarias deben ser el empleo, la educación, la salud y la vivienda.</p> <p>Implementación de una política de combate al crimen en todos los ámbitos, abordado no sólo desde la represión, sino, sobre todo, desde un enfoque preventivo y de construcción de tejido social y de recuperación de los territorios afectados por la violencia y la inseguridad.</p>

**Tabla 6. Área de Intervención Institucional**

Ámbito de acción	Tiempo	Acciones
Reforma legal e institucional	CORTO PLAZO	<p>Creación de una comisión interinstitucional e intersectorial al interior del Connigrantes, con la participación de instancias del Ejecutivo que no están formalmente en el Consejo, para estudiar y proponer una reforma a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.</p> <p>Readecuaciones en el Ejecutivo para que el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial asuma y coordine acciones en beneficio de las personas retornadas, en coordinación con el Connigrantes y los gobiernos municipales.</p> <p>Reforma a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, en lo concerniente a la asignación presupuestaria del Connigrantes, para que se establezca un presupuesto fijo y acorde a las necesidades del mismo.</p> <p>Reforma a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, para garantizar la participación en el Connigrantes de las municipalidades del país.</p>
	MEDIANO PLAZO	<p>Formulación de un pliego de reformas a la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, en armonía con otras leyes protectoras de grupos sociales específicos, para que se incorporen más instituciones del Ejecutivo al mismo.</p>
Articulación interinstitucional e intersectorial	CORTO PLAZO	<p>Revisión y reestructuración del mecanismo de toma de decisiones al interior del Connigrantes, de modo que se descentralice desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, en concreto, del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior.</p> <p>Vinculación entre las acciones realizadas en la recepción institucional para personas retornadas en San Salvador (DAMI), y acciones coordinadas en los primeros veinte municipios a donde retornan las personas migrantes.</p>
	MEDIANO PLAZO	<p>Traslado del Protocolo de Atención Interinstitucional para personas retornadas hacia los primeros veinte municipios hacia los que se dirigen aquéllas.</p>
Descentralización y territorialización de los servicios	CORTO PLAZO	<p>Implementación de un proyecto piloto de coordinación entre las instituciones del Ejecutivo participantes del Protocolo de Atención Interinstitucional para personas retornadas con las principales cinco municipalidades hacia donde retorna la población migrante que ha sido deportada: San Miguel, Santa Ana, Ilobasco, San Salvador y Usulután.</p>
	MEDIANO PLAZO	<p>Implementación de un proyecto de coordinación entre las instituciones del Ejecutivo participantes del Protocolo de Atención Interinstitucional para personas retornadas con las principales veinte municipalidades hacia donde retorna la población migrante que ha sido deportada.</p>
Dotación de presupuesto	MEDIANO PLAZO	<p>Introducción de un enfoque de migración en las carteras de Estado prioritarias (Educación, Trabajo, Salud, Justicia y Seguridad Pública, Vivienda, Medio Ambiente, Gobernación y Desarrollo Territorial y todas las dependencias recomendadas en el punto crítico I), de modo que los presupuestos de tales instituciones incorporen una partida que, de manera planificada, aborden necesidades específicas de las personas retornadas.</p>

Ámbito de acción	Tiempo	Acciones
Política migratoria y acciones de incidencia	CORTO PLAZO	<p>Creación de un área de intervención enfocada en el estudio, análisis y seguimiento permanente de la política migratoria de los principales países de destino y tránsito de los migrantes salvadoreños, con participación prioritaria de RREE y Conmigrantes.</p> <p>Implementación de un equipo interinstitucional e intersectorial que dirija acciones de cabildeo en espacios de toma de decisiones en México y Estados Unidos, sobre todo de aquellas que pudieran tener efectos sobre la situación de los migrantes salvadoreños, independientemente de su situación legal, con participación prioritaria de RREE y Conmigrantes.</p> <p>Fortalecimiento de la red consular salvadoreña, a fin de mejorar la asistencia y protección que ya realiza aquella cartera de Estado. El fortalecimiento debe incluir una mejora en la capacidad de atención y asistencia de los consulados hacia la población salvadoreña que haya sido detenida durante el tránsito y en Estados Unidos.</p>
Sistemas de información, análisis y generación de evidencias	CORTO PLAZO	<p>Creación de sistema de información que construya permanentemente perfiles, identifique contextos de vulnerabilidad, habilite espacios de oportunidad y acción y ubique temporal y territorialmente las acciones, con la participación activa de las agencias de cooperación; y que plantee un acercamiento desde el Estado hacia las universidades y centros de pensamiento donde ya se están generando evidencias. En este esfuerzo puede tener especial relevancia la participación del Conmigrantes, como ente coordinador, así como de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, como ente que puede propiciar un espacio técnico de trabajo, diálogo y coordinación entre instancias de diversa naturaleza.</p>
	MEDIANO PLAZO	<p>Creación de un Centro de Estudios Migratorios o de Movilidad Humana, adscrito al Conmigrantes, que mediante estudios e investigaciones genere las evidencias necesarias que guíen la toma de decisiones.</p>
Formación, sensibilización y cuidado permanente de servidores públicos	CORTO PLAZO	<p>Formación de servidores públicos de diferentes carteras de Estado en temáticas básicas como derechos humanos; identificación y atención de crisis a personas en situación de vulnerabilidad; derecho nacional e internacional en materia de migración, refugio y/o asilo; así como tendencias, causas e impacto de la migración internacional.</p> <p>Sensibilización contante de servidores públicos sobre la situación de vulnerabilidad de las personas retornadas y otros grupos sociales afectados por distintas situaciones de movilidad humana.</p> <p>Generación de procesos de autocuidado en los servidores públicos, sobre todo entre aquellos que se encuentran en las primeras líneas de recepción y atención de casos y que una sobrecarga emocional pudiera llegar a comprometerles su salud física y mental. El autocuidado implica atención en salud integral para los funcionarios, pero también las medidas de protección necesarias que garanticen su integridad en situaciones en donde esta pudiera estar comprometida.</p>
	MEDIANO PLAZO	<p>Creación al interior del leesford, diplomados y otros espacios formativos permanentes dirigidos a funcionarios públicos sobre distintos procesos de movilidad, con enfoque de derechos humanos y ciudadanía.</p>

## Bibliografía

---

- Agost, M. y Martín, M. (2012). **Acercamiento al papel de los procesos de exclusión social y su relación con la salud.** Revista Cubana de Salud Pública, 38(1), 126-140.
- Anderson, B. (2013). **Comunidades imaginadas. reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.** México: FCE.
- Anguiano Téllez, M. E. (2012). **Movilidad transfronteriza y políticas de contención en países de tránsito migratorio.** En A. Aquino, A. Varela y F. Decossé (Coord.), Desafiando fronteras. control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista. (pp. 67-79). Oaxaca, México: Sur+Ediciones.
- Anguiano Téllez, M. E. y Rodolfo Cruz Piñeiro. (2016). **Flujos migratorios en tránsito por México desde el Triángulo Norte de Centroamérica.** En, M. E. Anguiano Téllez y D. Villafuerte Solís (Coords.), Migrantes en tránsito a Estados Unidos. Vulnerabilidades, riesgos y resiliencia. (pp. 45-69). Chiapas, México: El Colef/Cesmeca-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Argueta, Carlos, Antonieta Ramírez, Jonathan Canjura, Georgina Cisneros y María Elena Rivera. (2018). **Personas migrantes retornadas, género y acceso a servicios sociales en El Salvador.** Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/publication/personas-migrantes-retornadas-genero-y-acceso-servicios-sociales-en-el-salvador>
- Asamblea Legislativa (1983). **Constitución de la República de El Salvador.** San Salvador: AL. Recuperado de: <https://tramites.gob.sv/media/constitucion.pdf>
- Asamblea Legislativa (2011). **Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.** San Salvador: AL. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F33C3EBE-8BBB-4410-8271-005B04B61F0E.pdf>
- Asamblea Legislativa (2013). **Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.** San Salvador: AL. Recuperado de: [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073316507\\_archivo\\_documento\\_legislativo.Pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073316507_archivo_documento_legislativo.Pdf)
- Asamblea Legislativa (2019). **Ley Especial de Migración y Extranjería. San Salvador: AL.** Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/37298702-5BAD-4413-B2FE-EB213E0EE01C.pdf>
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asies)/Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo)/Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (Fosdeh/Konrad Adenauer Stiftung. (2017). **Una aproximación a las políticas de atención a los deportados en los países del triángulo norte de Centroamérica-El Salvador.** Ciudad de Guatemala: Asies.
- Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). (2018). **Las remesas familiares superaron los US\$5,000 millones en 2017 y crecieron 9.7%.** Recuperado de [https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1096:las-remesas-familiares-superaron-los-us\\$5000-millones-en-2017-y-crecieron-97&Itemid=168](https://www.bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_k2&view=item&id=1096:las-remesas-familiares-superaron-los-us$5000-millones-en-2017-y-crecieron-97&Itemid=168)
- Baran, A., Magaña-Salgado, J., y Wong T. (2017). **Economic contribution by Salvadoran, Honduran and Haitian TPS holders, immigrant legal resource center (ILRC)** Recuperado de [https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/2017-04-18\\_economic\\_contributions\\_by\\_salvadoran\\_honduran\\_and\\_haitian\\_tps\\_holders.pdf](https://www.ilrc.org/sites/default/files/resources/2017-04-18_economic_contributions_by_salvadoran_honduran_and_haitian_tps_holders.pdf)

- Bronfman, Mario, Leyva René y Negroni Mirka (Eds.). (2004). **Movilidad poblacional y VIH/sida. contextos de vulnerabilidad en México y Centroamérica.** México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Bustamante, J. (2001). **Un marco conceptual de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos.** En, T. Fernández (Coord.). Los rostros de la violencia (pp. 19-53). Tijuana, México: El Colef.
- Castillo, M. A. y Nájera, J. (2016). **Centroamericanos en movimiento: Medios, riesgos, protección y asistencia.** En, M. E. Anguiano Téllez y D. Villafuerte Solís (Coords.). Migrantes en tránsito a Estados Unidos. Vulnerabilidades, riesgos y resiliencia. (pp. 71-98). México: El Colef/Cesmeca-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Department of Homeland Security (DHS). (2017). **Yearbook 2016, immigration statistics.** Recuperado de <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016/table39>
- Durand, J. (2016). **El sistema migratorio mesoamericano.** En, C. Heredia (Coord.), **El sistema migratorio mesoamericano (pp. 23-59).** México: El Colef/CIDE.
- Equipo Multidisciplinario de Migraciones (EMM). (2015). **Sueños deportados, el impacto de las deportaciones en los migrantes salvadoreños y sus familias.** San Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- Flynn, S. (2004). **Rethinking the role of the U.S. Mexican border in the post-9/11 world.** Recuperado de <https://www.cfr.org/report/rethinking-role-us-mexican-border-post-911-world>
- Gaborit, M., Zetino, M., Brioso, L., y Portillo, N. (2012). **La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador.** San Salvador: Unfpa/UCA.
- Gaborit, M., Zetino, M., Orellana, C., Brioso, L., Rodríguez, M., y Avelar, D. (2016). **Atrapados en la tela de araña. la migración irregular de niñas y niños salvadoreños hacia los Estados Unidos.** San Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- Gacitúa, E., Sojo, C., y Davis, S. (2000). **Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.** San José, Costa Rica: Flacso/Banco Mundial.
- Gil Villa, F. (2002) **La exclusión social.** Barcelona: Ariel.
- Gobierno de El Salvador (GOES) (2017). **Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.** San Salvador: Conmigrantes.
- Gobierno de El Salvador (GOES) (2015). **Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.** El Salvador productivo, educado y seguro. Santa Tecla, El Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
- Gordon, D. (2006). **The concept and measurement of poverty.** En, C. Pantazis, D. Gordon, y R. Levitas (Eds.), **Poverty and social exclusion in Britain: The millennium survey.** (pp. 29-63). Bristol, Great Britain: The Policy Press.
- Huezo M., (2009). **Un pie aquí y otro allá. Los migrantes y la crisis de la identidad salvadoreña.** San Salvador: Centro Cultural de España en El Salvador.
- Jacobo S. M. (2016). **Migración de retorno y políticas de reintegración al sistema educativo mexicano.** En, C. Heredia (Coord.) **El sistema migratorio mesoamericano** (pp. 215-245). México: El Colef/ CIDE.

- Jiménez, M. (2008). **Aproximación teórica de la exclusión social: Complejidad e imprecisión del término, consecuencias para el ámbito educativo.** Estudios pedagógicos 34(1), 173-186.
- Jiménez, M., Luengo, J., y Taberner, J. (2009). **Exclusión social y exclusión educativa como fracasos. Conceptos y líneas para su comprensión e investigación.** Revista de Currículum y formación del profesorado, 13(3), 11-49.
- Lunecke, G. (2012). **Violencia urbana, exclusión social y proceso de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana.** Revista invi, 27(74), 287-313.
- Marroni, M. d. G. (2016). **Vulnerabilidades acrecentadas y resiliencia: Migrantes centroamericanas en tránsito por México.** En, M. E. Anguiano Téllez y D. Villafuerte Solís (Coords.), Migrantes en tránsito a Estados Unidos. Vulnerabilidades, riesgos y resiliencia. (pp. 123-146). Chiapas, México: El Colef/Cesmecha-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Ministerio de Economía/Dirección General de Estadística y Censos (MINEC-Digestyc). (2018). **Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2017.** Delgado, El Salvador: Digestyc.
- Ministerio de Economía/Dirección General de Estadística y Censos (MINEC-Digestyc). (2008). **VI censo de población y V de vivienda 2007.** Delgado, El Salvador: Digestyc.
- Ministerio de Gobernación. (2011). **Política nacional de salud mental. Diario Oficial, tomo no. 393, número 207 San Salvador: Imprenta Nacional de El Salvador.** Recuperado de [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/politicas/politica\\_nacional\\_salud\\_mental.pdf](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/politicas/politica_nacional_salud_mental.pdf)
- Morales G., A. (2016). **Migraciones laborales y la integración en los mercados de trabajo regionales.** En, Carlos Heredia (Coord.) El sistema migratorio mesoamericano (pp. 61-80). México: El Colef/CIDE,
- Olson, E. (2016). **Seguridad humana y las fronteras sur de Estados Unidos, México y Guatemala.** En, Carlos Heredia (Coord.), El sistema migratorio mesoamericano (pp. 139-177). México: El Colef/CIDE.
- Organización Internacional para las Migraciones, (OIM). (2018). **Población salvadoreña en Estados Unidos con estatus de protección temporal (TPS).** Recuperado de <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/sv/2018/TPSEISalvadorOIM.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones, (OIM). (2006). **Glosario sobre migración.** Derecho internacional sobre migración N. 7. Ginebra: OIM.
- Padilla, H. (2012). **¿Repatriado? una historia de vida y su contexto.** En, M. D. Paris Pombo (Coord.), Migrantes, desplazados, braceros y deportados. experiencias migratorias y prácticas políticas, (pp. 209-248). México: El Colef/UACJ/UAM.
- Pérez J. P. (2018). **Desigualdades extremas y respuestas desde la marginación social en América Latina.** Seminario de Investigación. Soyapango: Universidad Don Bosco.
- Pérez J. P. y Minor Mora Salas (2007). **La persistencia de la miseria en Centroamérica. una mirada desde la exclusión social.** San José: Fundación Carolina/FLACSO.
- Programa de las 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.

- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, (REDODEM). (2018). **El estado indolente: Recuento de las violencias en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México**. Informe 2017. México: REDODEM.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, (REDODEM). (2017). **Migrantes en México: Recorriendo un camino de violencia. Informe 2016**. México: REDODEM.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM). (2016). **Migración en tránsito por México: Rostro de una crisis humanitaria internacional**. México: REDODEM.
- Redondo, J. (2000). **La condición juvenil: Entre la educación y el empleo**. Última Década, 8(12), 175-223.
- Resnick, K. (2018). **Alternativas legales para los salvadoreños amparados a DACA y TPS. Foro El TPS para los salvadoreños: Alternativas, caminos, propuestas**. Antigua Cuscatlán: Universidad Don Bosco.
- Rivas J. (2011). **¿Víctimas nada más?: Migrantes centroamericanos en el Soconusco, Chiapas**. Nueva Antropología 24(74), 9-38.
- Rivas J. y R. Parrini (2016). **¿Un tren subterráneo? prácticas y redes informales de solidaridad en el viaje de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos**. San Salvador y Ciudad de México: UCA/UAM.
- Ruiz, O. (2001). **Los riesgos de cruzar. la migración centroamericana en la frontera México-Guatemala**. Frontera Norte 13(25), 7-33.
- Sandoval, C. (2015). **No más muros. exclusión y migración forzada en Centroamérica**. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Sandoval, M. (2005). **Jóvenes y exclusión (una difícil y compleja relación)**. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Juventud/UCSH.
- Subirats J. (2004) **Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea**. Colección Estudios Sociales N°. 16. Barcelona, España: La Caixa.
- Villafuerte, D. (2016). **Iniciativa para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica, ¿Proyecto frente a la crisis migratoria o reposicionamiento estratégico de Estados Unidos?**. En, M. E. Anguiano Téllez y D. Villafuerte Solís (Coords.), Migrantes en tránsito a Estados Unidos. Vulnerabilidades, riesgos y resiliencia. (pp. 99-121). Chiapas, México: El Colef/CESMECA-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Villafuerte, D., y J. Rivas (2016). **Balance crítico del Plan Puebla-Panamá y perspectivas del Proyecto Mesoamérica: Asimetrías regionales, límites del modelo maquilador y datos comparativos de la región**. En, Carlos Heredia (Coord.), El sistema migratorio mesoamericano, (pp. 107-138). México: El Colef/CIDE.
- World Bank. (2013). **Inclusion matters: The foundation for shared prosperity**. Washington DC, United States: World Bank.
- World Bank. (2011). **World bank, migration and remittances**. Factbook 2011, 2nd edition, Washington D.C: Recuperado de: <https://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf> <https://www.ice.gov/removal-statistics/2017>



**Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo**

81 Avenida Norte y 7a. Calle Poniente, Casa No. 509.  
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, C.A.

---

 (503) 2213-1280 y 2264-5130

