

Política Nacional

para la Protección y
Desarrollo de la Persona
Migrante Salvadoreña
y su Familia



GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

1

La OPS pone gratuitamente a disposición del público la base de datos **Migración y Salud: Marcos Políticos y Regulatorios en la Región de las Américas** (“la Base de Datos”). Si bien la OPS se esfuerza por mantener la base de datos actualizada, la OPS no puede garantizar los resultados que se obtengan de su uso ni que la información ahí contenida sea fidedigna, correcta o precisa. La información que se obtiene en la Base de Datos no puede ser considerada como asesoría legal. La OPS no asume responsabilidad legal alguna por la exactitud, integridad o utilidad de la información proporcionada. La exención de responsabilidad se extiende a cualquier imprecisión, error, omisión o falla de funcionamiento, interrupción, virus informático o falla de comunicación. La OPS no será responsable de ningún daño, reclamación, coste o pérdida relacionadas o que puedan derivarse del uso, uso inapropiado o imposibilidad de uso de la Base de Datos. La presencia de cualquier recurso externo en la Base de Datos no implica respaldo o recomendación sobre otro similar por parte de la OPS.

Política Nacional

para la Protección y
Desarrollo de la Persona
Migrante Salvadoreña
y su Familia

.....
JULIO 2017

Contenido

Presentación/ p.06

Prólogo/ p.10

Introducción/ p.14

Siglarío/ p.18

Glosario/ p.20

01. Antecedentes/ p.22

02. La migración salvadoreña: contexto y desafíos/ p.26

Dinámica de la migración internacional salvadoreña/ p.29

Circunstancias que enfrentan las personas en las etapas del proceso migratorio/ p.31

Origen/ p.32

Tránsito/ p.33

Destino/ p.34

Retorno y reinserción/ p.36

03. Marco conceptual y enfoques transversales/ p.42

Marco conceptual/ p.42

Enfoques transversales/ p.44

04. Principios rectores/ p.46

3

05 . Marco legal/ p.48

Legislación nacional/ p.48

Legislación internacional aplicable/ p.51

06. Objetivos/ p.54

07. Ejes estratégicos y líneas de acción para cada etapa del proceso migratorio/ p.56

A. Origen/ p.56

B. Tránsito/ p.57

C. Destino/ p.59

D. Retorno y reinserción/ p.61

E. Ejes estratégicos transversales/ p.63

08. Mecanismos institucionales, evaluación y monitoreo/ p.68

Roles y ámbitos de competencia de las instituciones públicas/ p.68

Institucionalidad para poner en marcha la política/ p.72

Evaluación y monitoreo/ p.72

Bibliografía/ p.74

Presentación

El concepto de nación que promovemos desde el gobierno de El Salvador es uno que trasciende fronteras. Es uno que recuerda e incluye a nuestros hermanos y hermanas que, desde hace varias décadas, decidieron tomar el camino de la migración y asentarse en otros países, pero que sin importar el tiempo transcurrido ni las distancias geográficas siguen siendo parte esencial del pueblo salvadoreño.

Se trata de un enfoque inclusivo en todas sus dimensiones, que supera la antigua y limitada visión que reducía a nuestros compatriotas a migrantes como simples emisores de remesas. En cambio, les concibe como ciudadanas y ciudadanos plenos que deben ser escuchados y protegidos sin importar dónde se encuentren, gozar de derechos políticos, participar de forma activa en la toma de decisiones sobre políticas públicas en los temas que más les aquejan, y contar con mecanismos para desarrollar su potencial y mantener la vinculación con sus comunidades de origen.

Para nosotros, como lo recoge el mismo Plan Quinquenal de Desarrollo “El Salvador Productivo, Educado y Seguro”, los migrantes constituyen una parte entrañable de la nación y un actor fundamental para la vida del país y su futuro. Y en ese sentido es que, desde que asumí mi mandato, en junio de 2014, hemos trabajado decididamente en encaminar todos los esfuerzos

necesarios por consolidar tanto el marco institucional como legal que ayuda a materializar esa visión.

Por ello es que, en mi calidad de Presidente de la República, me llena de mucha satisfacción entregar a nuestro pueblo la presente Política Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, la cual nace como fruto de una ardua labor iniciada en agosto del año 2014.

En ella han trabajado el Consejo Nacional para la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (CONMIGRANTES); el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para Salvadoreños en el Exterior; y ha contado además con el valioso apoyo técnico y económico de distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, y de entidades como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Catholic Relief Services (CRS), a quienes reconocemos y agradecemos todo su aporte.

Este documento constituye, pues, una política de Estado que ha sido construida gracias a la contribución multisectorial representada en el CONMIGRANTES, en el que participan no solo funcionarios de gobierno sino también la academia, sociedad civil, el sector privado y organizaciones de salvadoreños en el exterior. Pero sobre todo, es el resultado de un proceso aún más amplio, en el que se ha tomado en cuenta la voz de nuestros hermanos y hermanas que viven fuera del territorio nacional, de quienes están en tránsito, de sus familiares en El Salvador y una diversidad de actores locales, de manera que sus inquietudes y necesidades quedaran reflejadas en el mismo.

Este tipo de construcción responde a esa visión integral que tenemos de la migración, así como a la importancia que damos a la participación ciudadana, la cual se ha convertido ya en un sello distintivo de nuestra gestión.

Como tal, se trata entonces de un instrumento de política pública con el que todos y todas debemos sentirnos comprometidos y velar por que, independientemente de la administración en el gobierno, pueda seguir sirviendo como un documento orientador en el abordaje del tema migratorio, con el fin de fortalecer la protección y promover el desarrollo de nuestros compatriotas en el exterior.

Su objetivo, precisamente, es "proteger y defender los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia en las distintas etapas del proceso migratorio, así como promover el desarrollo y el despliegue de sus capacidades mediante un sistema de coordinación interinstitucional por parte del Estado Salvadoreño".

A lograr ese cometido nos comprometemos desde el Ejecutivo y esperamos que cada uno de nosotros, como nación, como ciudadanos y ciudadanas, como funcionarios de las distintas instituciones del Estado, como representantes de diversos sectores claves del país, abonemos juntos de manera constructiva en este camino de justicia y solidaridad para con nuestros compatriotas.

Unámonos para crecer

7

Profesor Salvador Sánchez Cerén

Presidente de la República de El Salvador

Prólogo

La migración de los salvadoreños y salvadoreñas hacia el exterior, ha sido una realidad que nos ha acompañado por varias décadas, respondiendo a una multiplicidad de factores que por mucho tiempo han prevalecido en nuestro país. Por eso, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, hemos apostado en los últimos años por dar un necesario giro al tratamiento de este tema, para que nuestros hermanos y hermanas que un día decidieron partir puedan contar con la protección del Estado y seguir gozando plenamente de sus derechos como salvadoreños, integrándolos a los procesos de desarrollo, políticos y culturales, pero también atendiendo las raíces más profundas de este fenómeno.

Ese es el compromiso que asumimos cada día en nuestra labor, frente a este hecho que no es exclusivo de nuestra nación, ni siquiera de nuestra región. En los últimos años, de hecho, la migración de carácter irregular en distintas latitudes del mundo se han vuelto un asunto de trascendental importancia en los debates internacionales, dejando al descubierto, hoy más que nunca, la imperante necesidad de que todos los Estados –sean territorios de origen, tránsito o destino de la migración– aportemos un abordaje constructivo sobre el tema, en el que primen siempre los derechos humanos de las personas que protagonizan estos flujos.

Precisamente, esta Política Nacional nace en un año en el que nuestro país tendrá una importante voz a nivel internacional para sensibilizar sobre la necesidad de un enfoque de derechos alrededor de la migración, pues este 2017 estaremos ejerciendo tanto la

Presidencia Pro Témpore de la Conferencia Regional para las Migraciones (CRM), y la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Desde estas plataformas, pretendemos incidir en el tema y, en el caso de la CRM, impulsaremos de manera particular el de la mujer migrante, una población especialmente vulnerable en las distintas etapas del proceso migratorio.

Es también un año en el que estamos fortaleciendo con creces los mecanismos de protección a nuestros compatriotas en el exterior, tanto a través de nuestra propia red consular en el mundo como por medio de alianzas consulares con países vecinos y con organizaciones que trabajan por los derechos de los migrantes.

Con todo ello sabemos que daremos una atención cada vez mejor a nuestros connacionales, lo cual nos satisface porque abonamos también a uno de los objetivos específicos de la presente Política, que plantea el “fortalecer las relaciones internacionales a través de la gestión diplomática y consular, así como la coordinación con la sociedad civil transnacional, para la protección de los derechos de la población salvadoreña migrante”.

Al mismo tiempo, vale resaltar que la visión del gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén ante la migración es integral y, por tanto, nuestro enfoque no se limita a trabajar por quienes están fuera, sino también por sus familias en El Salvador, por esas nuevas generaciones que merecen las oportunidades que sus padres o abuelos no tuvieron en su momento. Esa es la razón de que estemos trabajando igualmente en la generación de mejores condiciones sociales, económicas y de seguridad para que puedan prosperar en sus propias comunidades de origen, para que la migración deje de ser la principal vía que nuestros compatriotas ven para salir adelante.

El Salvador trabaja, pues, con absoluta responsabilidad para responder adecuadamente a nuestra población migrante, y lo hace además bajo un esquema de colaboración multisectorial e interinstitucional muy amplio, que reconoce en la comunidad en el exterior a una fuerza vital de nuestra vida en democracia y para la consecución en el desarrollo nacional.

Esta Política es un hito para nuestro país y, en tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores agradece profundamente el aporte de cada entidad que ha caminado junto a nosotros para darle vida; pero sobre todo, extiende su respaldo y acompañamiento a todo esfuerzo destinado a su efectivo cumplimiento, revalidando así su compromiso institucional con todas las y los salvadoreños, sin importar donde se encuentren.

Hugo Roger Martínez Bonilla

Ministro de Relaciones Exteriores

Liduvina del Carmen Magarín de Esperanza

Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior y Presidenta del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES)

Introducción

“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 esta 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.”

Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019

.....

Las migraciones son parte de una dinámica social que ocurre a nivel mundial, regional y nacional, en la que importantes grupos de personas se desplazan de un país a otro, configurando sociedades más complejas. Las migraciones son una experiencia que no solo es protagonizada por las personas que dejan su país de origen, sino también por las familias que se quedan.

A lo largo de la historia, la migración salvadoreña se ha caracterizado por realizarse principalmente de manera irregular, exponiendo a decenas de miles de compatriotas a severas violaciones de sus

derechos humanos y civiles en países de tránsito y destino. Atender esta problemática fue la razón principal del diseño y aprobación de la “Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia” en 2011, que mandató la creación del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), y la formulación e implementación de la Política Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

En atención a dicha disposición, se procedió a diseñar la presente política a través de un amplio proceso de participación ciudadana, tanto en el territorio nacional como fuera de nuestras fronteras. El proceso dio inicio en agosto del 2014 y se desarrolló en tres etapas:

- a) La primera consistió en conformar una comisión interinstitucional¹ con representantes de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, universidades privadas y organismos internacionales, que se encargó, a través de diferentes

1. El 22 de agosto de 2014, en el marco de la XXXVI sesión ordinaria de CONMIGRANTES, se acordó la constitución de la Comisión para la Formulación de la Política, conformada por 19 instituciones: Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBOT), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MITPS), Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), Procuraduría General de la República (PGR), Universidad de El Salvador (UES), Universidad Tecnológica (UTEC), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PPDH), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos.

INTRODUCCIÓN

talleres, de definir el alcance, la metodología y la ruta crítica para la elaboración de un documento borrador de la política, que fue la base con la que arrancó el proceso de consulta.

- b) En la segunda etapa se llevó a cabo el proceso de consulta, cuyo objetivo fue conocer la situación que atraviesan actualmente las mujeres y hombres salvadoreños en su condición de personas migrantes, así como sus necesidades, demandas de atención y sugerencias para ser incorporadas en la política. Para tal efecto, se realizaron entrevistas y grupos focales en tres ámbitos: en el territorio nacional, en el exterior y de manera virtual.
- c) El proceso de consulta se realizó entre septiembre de 2015 y enero de 2016 en diferentes municipios de El Salvador y en algunas ciudades de los Estados Unidos de América (San Francisco, Los Ángeles, Houston, Nueva York, Washington D. C., Woodbridge y Chicago), México (Tapachula, Arriaga, Tuxtla Gutiérrez, Ixtepec, Monterrey, Saltillo y Ciudad de México), Belice (Belmopán), España (Barcelona, Madrid) e Italia (Milán).

A nivel nacional, en los grupos focales participaron familiares de personas migrantes, estudiantes, docentes y autoridades municipales e institucionales. Fuera de nuestras fronteras, participaron salvadoreños y salvadoreñas en tránsito, y residentes en el exterior: mujeres y hombres, personas jóvenes adultas, artistas y jornaleras; líderes y lideresas pertenecientes a organizaciones sociales de oriundos; representantes de la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI); y personal de los consulados de El Salvador, entre otros. Además, se realizaron entrevistas a representantes de instituciones especialistas en el tema migratorio.

Adicionalmente, con el fin de promover mayor participación de los salvadoreños en el exterior, se lanzó una consulta virtual, para la cual se activó la página www.consulta.gob.sv.

En la tercera etapa se procesaron los aportes generados en la consulta pero, además, se tomaron en cuenta las propuestas que más de cien compatriotas presentaron al Presidente de la República en el Programa Presidencial "Casa Abierta", realizado en San Salvador en abril del 2016.

El proceso de consulta contó con el apoyo técnico y/o económico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Catholic Relief Services* (CRS) y *Transparencia Activa*, así como con los aportes y sugerencias de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Finalmente, es importante subrayar que, así como el diseño de la política se realizó de manera participativa, también su implementación se desarrollará con la participación activa de salvadoreñas y salvadoreños en el exterior, actores de la sociedad civil, academia, empresa privada, gobiernos municipales e instituciones del Gobierno central.

Siglarlo

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
BCR	Banco Central de Reserva
CANAF	Centros de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Retornados
CAR	Centro de Asistencia a Repatriados
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONMIGRANTES	Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
CRS	Catholic Relief Services
CRS	Conferencia Regional sobre Migraciones
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
FGR	Fiscalía General de la República
ICE	Immigration and Customs Enforcement (Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos de América)
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
INSAMI	Instituto Salvadoreño del Migrante
IRCA	<i>Immigration Reform and Control Act of 1986</i> (Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración de 1986)
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
IVA	Impuesto al valor agregado
LEI	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MIGOBDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MPTS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPI	Oficial de Protección de la Infancia
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto interno bruto
PIFS	Programa Integral Frontera Sur (México)
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIS	Secretaría de Inclusión Social
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
TPS	<i>Temporary Protected Status</i> (Estatus de Protección Temporal)
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UES	Universidad de El Salvador
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USCRI	<i>U. S. Committee for Refugees and Immigrants</i> (Comité de los Estados Unidos para Refugiados e Inmigrantes)
UTEC	Universidad Tecnológica de El Salvador

Glosario

Ciudadanía transnacional	La ciudadanía se ejerce tanto desde el exterior —donde las personas migrantes tienen su lugar de residencia y de trabajo— como desde el país de origen cuando por alguna razón se encuentra en él.
Condiciones migratorias	<ul style="list-style-type: none"> • Persona salvadoreña migrante en tránsito. • Persona migrante salvadoreña residiendo en el exterior. • Persona salvadoreña retornada.
Diáspora	Comunidades de personas migrantes establecidas permanentemente en países distintos a aquellos en donde nacieron, pero que continúan en contacto y manteniendo vínculos con su país de origen.
Familia de origen	Se comprende como familia de origen a los miembros de su grupo familiar que permanecen en el país de origen una vez que el migrante inicia su proceso migratorio. Se diferencia del grupo familiar que el migrante conforma en el país de destino.
Inserción	Proceso de incorporación de la persona retornada con el goce pleno de sus derechos a la vida económica, educativa, laboral, comunitaria, familiar y social de su país de origen.
Integración de personas migrantes	Proceso por el cual las personas migrantes se incorporan a la dinámica social, económica, política y cultural del país de destino.
Migración	Movilidad poblacional entre regiones y países con el propósito de mejorar las condiciones de vida, acceder a un empleo, estudiar o reunirse con la familia.
Migración circular	Desplazamientos bidireccionales o multidireccionales de carácter cíclico migratorio (entrada, estancia y retorno) realizado por la misma persona impulsada por factores económicos.

Migración irregular	Ingreso y permanencia no autorizados en el Estado de destino de conformidad con sus leyes. También se considera que una persona se encuentra en una situación de migración irregular cuando la vigencia de su permiso o visa otorgada por el Estado de destino o residencia ha expirado.
Migración regular	Ingreso y permanencia autorizados en el Estado de destino de conformidad con sus leyes.
País de destino	Estado al que se dirigen y en el que se establecen las personas migrantes.
País de origen	Estado de nacimiento de la persona migrante.
País de tránsito	Cualquier Estado por el que pase una persona migrante en su ruta hacia el Estado de destino.
Persona migrante	Personas que van a otro país o región a establecerse para mejorar sus condiciones sociales, económicas y las de sus familias.
Persona retornada	Persona que voluntariamente o que en cumplimiento de una decisión administrativa o judicial de otro Estado regresa a su país de origen.
Población migrante en condición de vulnerabilidad	Toda población migrante irregular proclive a riesgos de índole económica, física, legal y psicológica.
Transnacionalismo social	Resultado de acciones que se generan desde la persona migrante y de sus grupos primarios y que crean redes sociales a partir de las cuales interactúan entre sí y con otros agentes, como sus coterráneos o los habitantes de las sociedades receptoras, o con las instituciones estatales de los países de origen y receptor.

01

Antecedentes

En las últimas décadas, el Estado salvadoreño ha implementado, de manera gradual, acciones institucionales y administrativas para dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes y sus familias, siendo las más importantes:

- La creación en 1999 de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior como dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de estrechar la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el extranjero con el desarrollo nacional bajo tres ejes de acción: (i) vinculación e integración económica, (ii) organización comunitaria y (iii) vinculación e integración en temas culturales, educativos y deportivos.
- La creación en el 2004 del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, con el fin de proteger los intereses de las personas salvadoreñas en el extranjero y facilitar su desarrollo; defender y promover los derechos de los migrantes, tanto en los países de destino como de tránsito; y brindarles asistencia jurídica cuando esta sea requerida.
- La creación en el 2006 de la Unidad de Repatriaciones de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) con la finalidad de coordinar con otras dependencias del Estado los procesos de recepción y atención de personas salvadoreñas retornadas, así como de supervisar la ejecución del Programa

Bienvenido a Casa, el cual fue asumido, en junio del 2007, por la DGME para brindar atención integral inmediata en los procesos de recepción.

- En 2008 la DGME instaló el Centro de Asistencia a Repatriados (CAR), para facilitar los procesos de inserción social y económica de las personas retornadas vía aérea, y en junio del 2011 amplió el Programa Bienvenido a Casa para institucionalizar el proceso de recepción de personas retornadas vía terrestre procedentes de México.
- La redefinición en junio del 2009 del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, como la instancia del gobierno responsable de potenciar y promover el desarrollo integral de las personas migrantes y sus familias, a través de programas, proyectos e intervenciones que conlleven al ejercicio de la defensa y protección de sus derechos, y al despliegue de su potencial humano, económico, cultural y político en la sociedad donde se encuentren viviendo y trabajando.
- La formulación y aprobación de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Salvadoreña Migrante y su Familia, la cual entró en vigencia el 22 de abril de 2011 y tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante en condición irregular y su familia, a través del diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y la sociedad civil en los procesos de desarrollo nacional.
- La creación e instalación en octubre de 2012 del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES), definido como una institución autónoma descentralizada, de derecho público, sin fines de lucro, organizada interinstitucionalmente con la participación de

la sociedad civil y las personas migrantes. Se trata de un ente de coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado, según lo establece el artículo 12 de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia².

- La aprobación en enero de 2013 de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior, con el fin de que las salvadoreñas y los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio en los eventos electorales para elegir al presidente y vicepresidente de la República.
- La formulación y aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, cuyo objetivo 9 plantea “fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país”, mediante dos líneas de acción: (i) fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país; (ii) promoción del respeto y protección de los derechos humanos de las personas salvadoreñas migrantes y de sus familias, a través de mecanismos interinstitucionales de asistencia y protección humanitaria, particularmente en los ámbitos de emergencia, repatriación, atención a víctimas de trata de personas, asesoría legal, atención psicológica y psiquiátrica para víctimas de abuso y explotación sexual, y para personas retornadas.

-
2. Las instituciones que conforman CONMIGRANTES son: Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior; MTPS; MINSAL; MINED; MINEC; MAG; MITUR; MJSP, a través de la DGME; Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES); PGR; Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN); representantes de las asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior y un representante de las organizaciones no gubernamentales, de las universidades privadas, de la UES y de las asociaciones de la pequeña y mediana empresa.

En atención al cumplimiento del objetivo antes mencionado, el Gobierno de El Salvador ha impulsado diferentes iniciativas para dar respuesta a las necesidades y demandas de las personas migrantes y sus familias. Así, por ejemplo, el Presidente de la República giró instrucciones para que el tema migratorio se convierta en un eje transversal en los planes del Gabinete Social del Gobierno; se han realizado esfuerzos para mejorar la atención y la protección consular en los países de destino, y acercar los servicios a los connacionales residentes en el exterior a través de consulados móviles, apertura de nuevos consulados y fortalecimiento de la red consular en el territorio mexicano y en los Estados Unidos de América. De igual forma, se ha avanzado en la modernización de los servicios; prueba de ello es la instalación del sistema de pasaportes en línea que facilita la obtención del documento y garantiza el derecho a la identidad.

02

La migración salvadoreña: Contexto y desafíos

A pesar del impacto que le significa la separación de la familia y de los riesgos que enfrentan en la ruta hacia su destino, la migración ha sido, y continúa siendo, una alternativa para una gran parte de la población salvadoreña que decide salir del país por factores de pobreza, desempleo, desastres naturales, efectos del cambio climático, deseo de reunificación familiar e inseguridad.

Se estima que aproximadamente un tercio de la población salvadoreña vive fuera del país y que, de esta, el 93.5 % reside en los Estados Unidos de América, constituyéndose en la segunda población más grande en ese país —solo superada por población mexicana— en relación con la población inmigrante proveniente de América Latina y el Caribe, y la sexta en relación con la población inmigrante proveniente de todo el mundo³.

La migración salvadoreña transita mayoritariamente hacia los Estados Unidos América de manera irregular y a través de territorio mexicano, lo que significa una travesía colmada de peligros y de hechos violatorios de los derechos humanos y civiles: robos, secuestros, violaciones y discriminación, todos ellos acompañados de violencia psicológica y física que ha llevado, en algunos casos, a la muerte.

3. De acuerdo con datos de los censos de los Estados Unidos, citados en CEMLA (2013).

Para las personas salvadoreñas que logran llegar a su destino, la migración ha significado, en términos generales, mejoras en su calidad de vida. No obstante, al mismo tiempo, muchas de ellas sufren discriminación racial y laboral. Algunas logran establecerse y formar una familia, mientras que otras continúan con el sueño de la reunificación familiar; pero en ambos casos se mantiene la nostalgia por su país y no terminan de ejercer su ciudadanía.

La migración ha transformado las estructuras familiares y ha modificado las relaciones y los roles de género en las familias, ya que en algunos casos las mujeres, ante la migración de los hombres, asumen la responsabilidad de la familia. En otros casos, a causa de la migración de ambos progenitores, las niñas, los niños y los adolescentes de ambos sexos quedan bajo la responsabilidad de abuelos, abuelas, tíos, tías y otros familiares.

La migración también ha provocado, como producto de las remesas familiares y sociales, la mejora de las condiciones materiales de vida de miles de familias y una sustantiva contribución a la economía nacional (las remesas representan el 16 % del producto interno bruto [PIB] y un aporte importante a través del impuesto al valor agregado [IVA] al consumo de bienes y servicios) a la industria de la construcción, al turismo, al transporte aéreo, a la telefonía y a los productos nostálgicos.

En el contexto actual, la migración salvadoreña coloca al Estado y Gobierno de El Salvador ante una serie de desafíos:

- Velar porque las personas migrantes, independientemente de su condición, origen, lugar de residencia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, cuenten con todas las

garantías para ejercer plenamente sus derechos, desarrollar sus capacidades.

- Garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena. Lo anterior exige la eliminación progresiva de las restricciones formales (falta de acceso a documentos de identidad) y la ampliación y mejoramiento de los espacios de participación política iniciados en el 2013 con la implementación de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior.
- Facilitar la vinculación de los salvadoreños en el exterior con el desarrollo del país, a través de la generación de incentivos y de un clima de seguridad para la inversión empresarial o comunitaria en armonía con las prioridades municipales y nacionales.
- Facilitar el retorno voluntario y digno en corresponsabilidad con los países de destino, cuando sea el caso.
- Facilitar la inserción de las personas salvadoreñas retornadas a través de un programa de atención integral que incluya incentivos laborales, productivos, educativos y culturales en sus comunidades de origen.
- Gestionar la colaboración regional e internacional para la apertura de oportunidades de migración regular ordenada, con una visión de retorno del conocimiento (lecciones aprendidas y buenas prácticas) en materia de educación, empleo y reunificación familiar.
- Generar información homogénea alimentada por todas las instancias de Gobierno que trabajan con estadísticas de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior y retorno, tomando en cuenta que la falta de información y la dispersión de la misma, dificulta el análisis e impide definir con precisión la magnitud y la importancia de los flujos migratorios.

Precisamente para buscar enfrentar esos desafíos se ha diseñado y se implementará la presente política, orientada no solo para proporcionar protección y atención integral a la población migrante

salvadoreña y sus familias, sino para contribuir a superar las causas políticas y socioeconómicas que por décadas han motivado los flujos migratorios.

Por su carácter y alcance, la puesta en marcha de esta política va a requerir de la actuación e interacción de todos los actores, públicos y privados, cada uno desde su propia naturaleza y con roles y responsabilidades específicos. Solo así se avanzará en una perspectiva que permita que las personas migrantes adquieran su plena ciudadanía y se conviertan en protagonistas del desarrollo sustentable, equitativo e incluyente.

2.1 Dinámica de la migración internacional salvadoreña

A lo largo de su historia, El Salvador ha registrado flujos migratorios que se pueden dividir en cuatro etapas: la primera se remonta al periodo 1920-1969, en el cual miles de personas, especialmente de las áreas rurales, salieron del país impulsadas por la falta de acceso a la tierra y de oportunidades de empleo. Gran parte de ellas se dirigió hacia las plantaciones de banano en la costa norte de Honduras (PNUD, 2005).

La segunda etapa (1970-1979) se caracterizó por el aumento de la migración hacia los Estados Unidos, motivada nuevamente por la carencia de tierras y por la falta de empleo, sin embargo, aparece un nuevo factor motivacional: la violencia generada por el conflicto armado.

En la tercera etapa (1980-1991), el flujo migratorio se vio favorecido por cambios generados en las leyes migratorias de los Estados Unidos, como la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración de 1986 (IRCA, por sus siglas en inglés) que permitió que las personas

migrantes en situación irregular lograran legalizar su situación y se llevaran legalmente a sus familiares. Este escenario propició la creación de redes de apoyo que ayudaron a migrar a una cantidad enorme de parientes, amigos y vecinos. Adicionalmente, algunos países europeos facilitaron programas de ayuda para perseguidos políticos, así como programas de migración hacia Canadá y Australia.

La cuarta etapa inicia el año de la firma de los Acuerdos de Paz (1992). En esta etapa, el país enfrentó la desaceleración de la economía (1996), la crisis de rentabilidad de la agricultura, los estragos del huracán Mitch (1998) y de los terremotos (2001), hechos que incidieron en los flujos migratorios.

Actualmente, estamos en una etapa en la cual, además de los factores económicos, los desastres naturales se suman a los deseos de reunificación familiar.

La migración salvadoreña es, pues, de larga data, multifacética y multicausal. Para el año 2015 se estima un aproximado de 3,100,506 compatriotas residen en el exterior (49.12 % son mujeres), lo que representa una tercera parte de la población total de El Salvador que, para el mismo año, se estima en 6,401,415 habitantes⁴.

Como se aprecia en el cuadro 1, del total de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, el 93.5 % vive en Estados Unidos, concentrados mayoritariamente en ciudades de los estados de California, Texas, Nueva York, Maryland, Virginia y Washington D. C. El 2.7 % se encuentra viviendo en Canadá y el restante 3.8 %,

reside en diferentes países alrededor del mundo, principalmente en Australia, España, Italia, México, Guatemala, Costa Rica, Belice y Honduras.

Cuadro 1 Número y ubicación de salvadoreñas y salvadoreños en el exterior (estimación 2015)

País de residencia	Población salvadoreña en el exterior					
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Estados Unidos de América	1,483,383	51.16	1,416,224	48.84	2,899,607	93.52
Canadá	42,359	50.27	41,904	49.73	84,263	2.72
Australia	9,598	47.96	10,415	52.04	20,013	0.65
España	6,895	42.95	9,159	57.05	16,054	0.52
Italia	4,890	32.42	10,193	67.58	15,083	0.49
México	6,086	54.23	5,136	45.77	11,222	0.36
Guatemala	3,436	35.23	6,319	64.78	9,754	0.31
Costa Rica	4,377	45.11	5,326	54.89	9,703	0.31
Belice	3,896	50.30	3,849	49.70	7,745	0.25
Honduras	3,119	45.00	3,812	55.00	6,931	0.22
Resto del mundo	9,629	47.83	10,501	52.17	20,130	0.65
Total	1,577,668	50.9	1,522,838	49.1	3,100,506	100.0

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2016)

2.2 Circunstancias que enfrentan las personas en las etapas del proceso migratorio

El Salvador es un país de origen, tránsito, destino y retorno de flujos migratorios. En cada una de estas etapas del proceso migratorio, las personas enfrentan una serie de condiciones que se resumen a continuación.

2.2.1 Origen

A nivel general, las personas salvadoreñas que han salido del país en los últimos dos años lo han hecho mayoritariamente por cuatro razones: (i) económicas, (ii) deseo de reunificación familiar, (iii) inseguridad y (iv) violencia intrafamiliar. Lo anterior no significa que en muchos casos no confluya más de un motivo; de ahí la importancia de destacar la multicausalidad de la migración.

Como revela el cuadro 2, mejorar las condiciones económicas de las familias sigue siendo la razón principal para emigrar, una vez logrado este propósito, el siguiente factor es la reunificación familiar.

Cuadro 2 Factores que motivan a la población a emigrar

Factor	2014				2015			
	Mujeres	Hombres	Total	%	Mujeres	Hombres	Total	%
Económico	3,270	17,530	20,800	80.5	2,196	12,184	14,380	81.1
Reunificación familiar	610	2,225	2,835	11.0	372	1,435	1,807	10.2
Inseguridad	468	1,498	1,966	7.6	329	1,077	1,406	7.9
Violencia intrafamiliar	48	11	59	0.2	58	11	69	0.4
Aventura	20	115	135	0.5	10	56	66	0.4
Turismo	1	22	23	0.1	2	8	10	0.1
Salud	3	8	11	0.0	1	1	2	0.0
Total	4,420	21,409	25,829	100.0	2,968	14,772	17,740	100.0

Fuente: Informe de personas retornadas 2014 y 2015 de la DGME.

2.2.2 Tránsito

Las y los salvadoreños que generalmente migran de manera irregular hacia Estados Unidos atraviesan una ruta muy peligrosa en condiciones sumamente difíciles, en cuanto a la falta de alimentos y agua, adversidades del clima, riesgos a accidentes que les pueden provocar serias heridas o la muerte y, son vulnerables a ser víctimas de bandas de traficantes o tratantes de personas y delitos como: secuestro, extorsión, violencia sexual, desapariciones forzadas, asaltos y robos.

México es, según lo establecido en el documento elaborado por Knippen, Boggs y Meyer en 2015, el territorio de contención de los flujos migratorios que se dirigen hacia los Estados Unidos. Se estima que via cruzada cada año un aproximado de 300,000 personas que viajan sin documentos de todas partes del mundo, de las cuales una cuarta parte es interceptada y deportada.

En el 2011 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México estimó que anualmente 20,000 personas migrantes son secuestradas y obligadas a pagar rescate, a trabajar como traficantes de drogas o en los campos de marihuana o amapola. De lo contrario, los grupos criminales responden con desapariciones; abusos sexuales a mujeres, niñas y personas LGBTI; o incluso con masacres como la de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas.

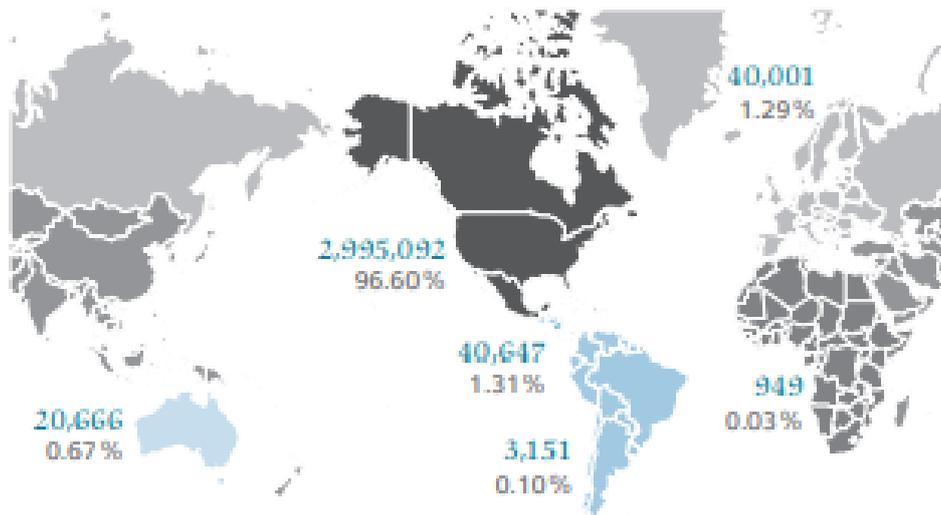
En este contexto, el desafío es gestionar el cumplimiento de acuerdos binacionales y regionales —como el Memorandum de Entendimiento entre los Gobiernos de Centroamérica, República Dominicana y México— para el establecimiento de una red de protección consular y asistencia humanitaria, así como cumplir con la reciprocidad consular.

2.2.3 Destino

El destino de los salvadoreños que deciden emigrar es diverso. Actualmente, se encuentran en más de 70 países alrededor del mundo. Sin embargo, la inmensa mayoría elige como destino los Estados Unidos y Canadá, seguidos con distancia por Australia, España, Italia, México, Guatemala, Costa Rica, Belice y Honduras (ver mapas 1 y 2).

Sobre compatriotas radicados en Estados Unidos, hasta 2014 se trataba, en su mayoría, de población masculina (52 %) entre 18 y 64 años que logró insertarse al mercado laboral en los sectores de servicios de alimentos, recreación y hospedaje, así como en la industria de la construcción y la manufactura. Por su parte, las mujeres representaron el 48 %, desempeñándose en actividades de servicios, ventas y ocupaciones de oficina. Muy pocas (1 %) trabajan en la agricultura (CEMLA, BID, FOMIN, 2013).

Mapa 1 Distribución de la población salvadoreña en el exterior por zona geográfica



Puente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2016)

Mapa 2 Distribución geográfica de la población salvadoreña en Estados Unidos



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores (2016)

Las personas residentes en Estados Unidos contribuyen fuertemente a la economía del país, a través de las remesas. De acuerdo con datos del Banco Central de Reserva (BCR), en el año 2015 los ingresos por remesas fueron de 4,279 millones de dólares, lo que representa el 16 % del producto interno bruto (PIB).

La mayor parte de las personas remitentes de remesas familiares provenientes de Estados Unidos son hombres (58 %) entre 18 y 42 años de edad, con estudios de bachillerato (31 %) y universitarios (13 %). La mayoría (83 %) se encuentra con empleos en el sector servicios —construcción, hoteles y restaurantes, reparaciones eléctricas, limpieza y fontanería—, el 7 % trabaja en la industria manufacturera y el 2 % en la agricultura. Aunque es un porcentaje mínimo (2 %), hay compatriotas que son propietarios de negocios

La OPS pone gratuitamente a disposición del público la base de datos **Migración y Salud: Marcos Políticos y Regulatorios en la Región de las Américas** (“la Base de Datos”). Si bien la OPS se esfuerza por mantener la base de datos actualizada, la OPS no puede garantizar los resultados que se obtengan de su uso ni que la información ahí contenida sea fidedigna, correcta o precisa. La información que se obtiene en la Base de Datos no puede ser considerada como asesoría legal. La OPS no asume responsabilidad legal alguna por la exactitud, integridad o utilidad de la información proporcionada. La exención de responsabilidad se extiende a cualquier imprecisión, error, omisión o falla de funcionamiento, interrupción, virus informático o falla de comunicación. La OPS no será responsable de ningún daño, reclamación, coste o pérdida relacionadas o que puedan derivarse del uso, uso inapropiado o imposibilidad de uso de la Base de Datos. La presencia de cualquier recurso externo en la Base de Datos no implica respaldo o recomendación sobre otro similar por parte de la OPS.

como restaurantes, talleres de mecánica, salones de belleza o pequeños supermercados (BCR, 2015).

Los salvadoreños y salvadoreñas residentes en Estados Unidos trabajan en promedio 42 horas semanales, con ingresos promedio de USD 493.00 (USD 585.00 los hombres y USD 400.00 las mujeres). Las remesas que envían a sus familiares equivalen al 15 % de sus ingresos (las mujeres contribuyen con un 20 %, frente a un 13 % de los hombres).

San Salvador es el principal departamento receptor de remesas familiares provenientes de Estados Unidos. Recibe el 23 % del total de remesas, seguido por los departamentos de La Unión (11 %), San Miguel (10 %), Santa Ana (8 %), Usulután (8 %) y La Libertad (7 %) (BCR, 2014), que son los que tienen mayor número de residentes en el exterior y los de mayor índice de población retornada.

Las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior han modificado las expectativas y la calidad de vida de centenares de familias en El Salvador. Se estima que los envíos de dinero desde el exterior son recibidos por el 21 % de los hogares, con lo cual las familias cubren necesidades básicas de alimentación, ropa, educación, salud y vivienda.

33

2.2.4 Retorno y reinserción

Las personas deportadas son mayoritariamente hombres jóvenes (entre 18 y 25 años de edad), aunque se ha evidenciado un incremento de mujeres, niñas, niños y adolescentes durante los últimos dos años. En el periodo 2013-2015, los flujos de salvadoreños deportados pueden verse en el cuadro 3

Cuadro 3 Número de repatriaciones por vía aérea y terrestre desde Estados Unidos y México (2013-2015)

Repatriaciones	2013			2014			
	M	F	Total	M	F	Total	
Aéreas:	Adultos	19,581	1,970	21,551	23,256	4,833	28,089
En su mayoría provenientes de Estados Unidos en vuelos federales, y en vuelos comerciales de México y otros países	NNA	183	143	326	514	334	848
	Total	19,764	2,113	21,877	23,770	5,167	28,937
Terrestre:	Adultos	10,424	2,315	12,739	13,845	4,372	18,217
Proveniente de México	NNA	1,036	485	1,521	2,588	1,512	4,100
	Total	11,460	2,800	14,260	16,433	5,884	22,317
Aéreo más terrestre	Total	31,224	4,913	36,137	40,203	11,051	51,254

Repatriaciones	2015					
	M	%	F	%	Total	
Aéreas:	Adultos	16,456	83	3,458	17	19,914
En su mayoría provenientes de Estados Unidos en vuelos federales, y en vuelos comerciales de México y otros países	NNA	1,093	58	783	42	1,876
	Total	17,549	81	4,241	19	21,790
Terrestre:	Adultos	18,513	75	6,221	25	24,734
Proveniente de México	NNA	3,473	61	2,201	39	5,674
	Total	21,986	72	8,422	28	30,408
Aéreo más terrestre	Total	39,535	76	12,663	24	52,198

Fuente: Elaboración propia con base en DGME (2015)

Cuadro 4 Departamento de nacimiento de las personas retornadas (2015)

Departamento	Femenino						
	Aéreo		Total	Terrestre		Total	Total
	Adulta	Menor	Aéreo	Adulta	Menor	Terrestre	Femenino
Ahuachapán	163	37	200	329	78	407	607
Cabañas	244	41	285	350	115	465	750
Chalatenango	244	26	270	316	92	408	678
Cuscatlán	120	15	135	225	76	301	436
La Libertad	235	37	272	545	160	705	977
La Paz	200	51	251	376	155	531	782
La Unión	228	59	287	351	154	505	792
Morazán	215	38	253	265	67	332	585
San Miguel	391	76	467	575	191	766	1233
San Salvador	492	109	601	958	433	1391	1992
San Vicente	167	32	199	261	91	352	551
Santa Ana	209	49	258	465	152	617	875
Sonsonate	192	45	237	456	138	594	831
Usulután	369	73	442	749	298	1047	1489
Total general	2469	688	3157	6331	2300	8431	12578

Fuente: DGME (2015)

En el 2015 retornó a El Salvador un total de 52,198 personas, de las cuales 7,550 fueron niñas, niños y adolescentes que viajaron en su mayoría sin acompañamiento, por vía terrestre, es decir, los detuvieron en territorio mexicano.

En general, la mayoría de las personas deportadas son originarias de los departamentos de San Salvador, San Miguel, Usulután, La Unión y Santa Ana, tal y como se observa en el cuadro 4.

Masculino								
	Aéreo		Total	Terrestre		Total	Total	Total General
	Adulto	Menor	Aéreo	Adulto	Menor	Terrestre	Masculino	
	758	59	817	1084	122	1206	2023	2630
	950	100	1050	748	215	963	2013	2763
	1054	61	1115	853	154	1007	2122	2800
	522	23	545	644	102	746	1291	1727
	1133	76	1209	1655	216	1871	3080	4057
	972	62	1034	1116	221	1337	2371	3153
	1441	95	1536	1226	249	1475	3011	3803
	910	50	960	719	117	836	1796	2381
	1917	126	2043	1744	331	2075	4118	5351
	2078	210	2288	2642	688	3330	5618	7610
	715	62	777	753	173	926	1703	2254
	1114	55	1169	1522	212	1734	2903	3778
	900	80	980	1724	214	1938	2918	3749
	1981	129	2110	2085	458	2534	4653	6142
	16445	1188	17633	18515	3472	21987	39620	52198

El proceso de deportación desde México se realiza principalmente via terrestre, pero existen procesos de retorno de niñas, niños y adolescentes no acompañados en vuelos comerciales. Las niñas, niños y adolescentes son acompañados por un Oficial de Protección de la Infancia (OPI) hacia nuestro país, en coordinación con la representación consular y la sede de la Cancillería salvadoreña.

La recepción por parte de las autoridades salvadoreñas tiene lugar en el Aeropuerto Internacional Monseñor Óscar Arnulfo Romero y en el Centro de Atención para Migrantes La Chacra, donde, a través del Programa Bienvenido a Casa, se les brinda alimentación, asistencia médica y psicológica, y orientación sobre los diferentes programas que desarrolla el Gobierno en función de atender sus necesidades, tales como el Programa Integral de Inserción para la Población Salvadoreña Retornada que incluye ventanillas descentralizadas de atención donde se ofrecen diferentes opciones de inserción, entre las cuales se destacan: ofertas laborales, emprendedoras, educativas y médicas, certificación técnica, capacitaciones y entrega de capital semilla para el inicio de pequeños negocios o emprendimientos.

En el marco del retorno, el desafío es analizar y definir criterios para identificar y sistematizar con mayor detalle las características y necesidades de las personas retornadas, con el fin de diseñar mejores programas de apoyo que les permitan reinsertarse a la dinámica económica y social de su comunidad, para de este modo facilitar que decidan quedarse en el país y no migrar nuevamente de manera irregular.

De igual forma, es necesario fortalecer los programas de atención e inserción en los municipios de mayor flujo migratorio y donde se registra el mayor número de personas retornadas, así como retomar las sugerencias emanadas en la XX Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, que define líneas específicas sobre los procesos de integración, retorno y reintegración⁵.

5. Principios orientadores para la elaboración de políticas migratorias sobre integración, retorno y reintegración de XX Reunión Viceministerial de la Conferencia, realizada en México, el 11 y 12 de noviembre de 2015.

03

Marco conceptual y enfoques transversales

3.1 Marco conceptual

Las migraciones desempeñan un papel clave y representan una fuerza poderosa de cambio tanto en las sociedades de origen como en las de destino. Sus impactos se expresan a nivel económico, político, social y cultural, los vínculos sociales y familiares, y en las relaciones internacionales, transformando las identidades y reconfigurando las fronteras tradicionales.

En El Salvador, la migración ha generado cambios importantes en casi todas las áreas de la vida del país: aportación de recursos económicos; generación de conocimientos, valores y concepción del mundo; formación de nuevos actores y formas de organización transnacional; y nuevas maneras de ejercer la ciudadanía. Todos estos cambios representan recursos y oportunidades para potenciar el desarrollo de las personas migrantes y sus familias, pero también para el progreso del país, de los municipios y las comunidades.

La anterior constatación nos lleva a la conclusión de la importancia de promover la participación de la población migrante en los procesos de desarrollo nacional. De acuerdo a la experiencia acumulada, la manera más directa y efectiva de lograrlo es a través de su participación en los procesos de desarrollo local, entendido

este como un proceso de concertación entre actores que interactúan en un territorio determinado para impulsar —con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas— un proyecto común de desarrollo.

Bajo este concepto, un actor estratégico son las personas migrantes y sus organizaciones, no solo por los recursos que transfieren, sino porque su presencia, a pesar de la lejanía física, es cada vez más evidente y palpable. De esta manera, sus intereses, expectativas y aspiraciones deben ser considerados parte importante en los esfuerzos de desarrollo local (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

Desde el enfoque del desarrollo local, las personas migrantes y sus organizaciones deben ser vistas y tomadas en cuenta en su calidad de ciudadanas y ciudadanos miembros transnacionales de la sociedad y de su comunidad de origen. En esa condición, se convierten en actores clave para participar e intervenir en los procesos de toma de decisión estratégica a nivel nacional y local. Esto incluye el derecho al voto y su participación en el diseño de estrategias y planes de desarrollo.

Por lo anterior, es impostergable convertir la migración en factor de desarrollo, en una oportunidad para aprovechar de manera sistemática y eficiente los recursos económicos, humanos y técnicos que provienen de ella. Uno de los recursos lo constituyen las organizaciones de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, formadas por personas de un mismo origen territorial, conocidas como oriundos. Este vínculo representa la relación social y cultural más profunda en aquellas comunidades de migrantes donde el sentimiento de pertenencia social y cultural se transforma en una urgencia fundamental.

3.2 Enfoques transversales

Enfoque de derechos: Desarrollar acciones para promover el respeto y el goce de los derechos humanos de las personas migrantes salvadoreñas y su familia en todas las etapas del proceso migratorio.

Enfoque de ciclo de vida: Abordar las condiciones, implicaciones, intereses y necesidades específicas de la población migrante, proporcionando atención diferenciada por edad: niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Enfoque de transnacionalidad: Desarrollar estrategias que faciliten la vinculación de las personas salvadoreñas migrantes con sus comunidades de origen y la integración de las mismas en los países de destino.

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 sin renunciar a sus creencias, valores y costumbres.

Enfoque de género: Abordar las condiciones, implicaciones, intereses y necesidades específicas de la población migrante, proporcionando atención diferenciada por género y buscando la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Tener en cuenta este enfoque permite analizar el entorno social, económico, político y cultural en el que se producen las migraciones e identificar las diferencias que existen entre las movilizaciones de mujeres y hombres. El enfoque de género en los flujos migratorios implica:

- Considerar la discriminación contra las niñas y las mujeres en todas las etapas del proceso migratorio.
- Tomar en cuenta la discriminación múltiple, dado que la discriminación de género se articula con otros tipos de discriminaciones como la edad, el origen étnico, la condición de pobreza y la diversidad sexual.
- Incluir explícitamente a la población LGBTI por su condición de vulnerabilidad y sus esfuerzos en torno a un mayor reconocimiento.
- Reconocer que las diferencias de género condicionan los procesos de incorporación e integración de las personas migrantes en las sociedades de destino.

Aplicar este enfoque en la ejecución de la presente política permitirá evaluar su impacto diferenciado en hombres y mujeres, así como medir la disminución de las brechas de desigualdad existentes en el ejercicio de los derechos de mujeres y hombres, garantizando la igualdad de ambos en el acceso a oportunidades y resultados del desarrollo (PQD, pág.29).

04

Principios rectores

Los principios rectores ofrecen directrices y normativas mundiales que se centran específicamente en los derechos humanos de las personas migrantes que con sus familias constituyen el sujeto y el centro de atención de la política, y tienen por objeto servir de herramienta práctica para asegurar la gestión de la presente política.

- 1 **Respeto irrestricto de los derechos humanos:** El respeto a los derechos humanos de la persona migrante, independientemente de su condición migratoria, constituye una prioridad para el Estado salvadoreño.
- 2 **No discriminación:** Los derechos y beneficios establecidos en esta política serán brindados a las personas migrantes salvadoreñas y su familia sin distinción de raza, etnia, género, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género.
- 3 **Principio de igualdad sustantiva:** Garantiza que las mujeres tengan las mismas oportunidades de protección y desarrollo que los hombres en las diferentes etapas del proceso migratorio, y que exista un contexto propiciatorio para lograrlo en los hechos.
- 4 **Protección transnacional:** El Estado tiene la obligación de proteger los derechos humanos de las personas salvadoreñas en el extranjero, independientemente de su condición migratoria.
- 5 **Protección especial a grupos en condición de vulnerabilidad:** Se brindará protección especial a los niños, niñas y adolescentes, a las mujeres, a las personas adultas mayores, a las personas con discapacidad, a la población LGBTI y a otras personas migrantes en condición vulnerable.

- 6 **Interés superior de los niños, niñas y adolescentes:** Se prestará primordial atención a los niños, niñas y adolescentes migrantes, promoviendo acciones que coadyuven a su desarrollo físico, psicológico, moral y social, para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad y el efectivo cumplimiento y garantía de sus derechos.
- 7 **Prioridad absoluta:** Corresponde al Estado garantizar de forma prioritaria todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante su preferente consideración en las políticas públicas, la asignación de recursos, el acceso a servicios públicos y la prestación de auxilio y atención en situaciones de vulnerabilidad y en cualquier otro tipo de atención que se requiera.
- 8 **Codesarrollo:** Vincular la migración con el desarrollo, reconociendo a los migrantes como agentes para el mismo, en el cual existe responsabilidad del país de origen en la formulación de políticas y en la búsqueda de acuerdos con las naciones de destino.
- 9 **Legalidad:** Cumplimiento de un sistema de leyes para las personas migrantes y sus familias que prioriza la protección de este grupo poblacional, de manera que las acciones encaminadas a su apoyo estén en el marco de la ley.
- 10 **Participación:** Todas las personas migrantes intervienen de manera activa y responsable en las decisiones y acciones relacionadas con el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida tanto en su país de origen como de destino, así como en la implementación, seguimiento y evaluación de la presente política.
- 11 **Reintegración:** La población salvadoreña que retorna al país, debe contar con el apoyo y las facilidades para su integración social y económica en sus comunidades de origen.
- 12 **Corresponsabilidad:** Es obligación del Estado, la familia y la sociedad garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, en especial a niñas, niños y adolescentes.

05

Marco legal

5.1 Legislación nacional

La Constitución de la República de El Salvador (1983) reconoce que:

Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. (Art. 2, inciso 1)

Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión. (Art. 3, inciso 1)

Toda persona tiene libertad de entrar, de permanecer en el territorio de la República y salir de este, salvo las limitaciones que la ley establezca. Nadie puede ser obligado a cambiar de domicilio o residencia, sino por mandato de autoridad judicial, en los casos especiales y mediante los requisitos que la ley señale. No se podrá expatriar a ningún salvadoreño, ni prohibirsele la entrada en el territorio de la República, ni negársele pasaporte para su registro u otros documentos de identificación. Tampoco podrá prohibirsele la salida del territorio sino por resolución o sentencia de autoridad competente dictada con arreglo a las leyes. (Art. 5)

Son salvadoreños por nacimiento las personas nacidas en el territorio de El Salvador; los hijos de padre o madre salvadoreña, nacidos en el extranjero; los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen. (Art. 90)

Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, y su Reglamento de Ejecución. Tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales rectores garantes de los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia.

Ley Especial contra la Trata de Personas. Tiene por objeto la detección, prevención, persecución y sanción del delito de trata, así como la atención, protección y restitución integral de los derechos de las víctimas.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). Tiene por finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, independientemente de su nacionalidad.

Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. Tiene como objeto establecer, reconocer y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de políticas públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción de la violencia contra las mujeres.

Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. Su objetivo es crear las bases jurídicas explícitas que orientarán el diseño y la ejecución de las políticas públicas que

garantizarán la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, sin ningún tipo de discriminación, en el ejercicio y goce de los derechos consagrados legalmente.

Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales. Tiene el objetivo de que las salvadoreñas y los salvadoreños residentes fuera del territorio nacional puedan ejercer su derecho al sufragio activo en los eventos electorales para elegir Presidente y Vicepresidente de la República.

Código Penal. Establece artículos sobre la tipología y la responsabilidad penal, entre los que se encuentra:

Art. 367-A, relativo al tráfico ilegal de personas. Tiene como fin sancionar a toda persona que, en contravención a la ley, intente introducir o introduzca extranjeros al territorio nacional, los albergue, transporte o guíe, con el propósito de evadir los controles migratorios del país u otros países. De igual forma, sancionar a toda persona que albergue, transporte o guíe a nacionales con el propósito de evadir los controles migratorios del país o de otros países; las personas que con documentación falsa o fraudulenta traten de hacer o hicieren salir del país a salvadoreños o ciudadanos de cualquier otra nacionalidad; o los que utilicen documentación auténtica, cuyo titular sea otra persona.

46

Otros cuerpos normativos:

Decreto Ejecutivo 56: Hace referencia a las disposiciones para evitar toda forma de discriminación en la Administración Pública por razones de identidad de género y/o de orientación sexual. Específicamente en su artículo 3, indica a los titulares que deberán implementar una revisión exhaustiva de las políticas, programas y proyectos que les atañen, adoptando o proponiendo los correctivos

necesarios, si en el diseño o implementación práctica de los mismos, se advierten actuaciones o prácticas que constituyen o puedan generar cualquier forma de discriminación por razón de la identidad de género y/o la orientación sexual.

5.2 Legislación internacional aplicable

La presente política se regirá también con base en los derechos y garantías establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por El Salvador o que son parte del derecho consuetudinario. Los instrumentos relacionados directamente con esta política son:

- **Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.** Decreto Legislativo (D. L.) 487, de fecha 27 de abril de 1990, Diario Oficial (D. O.) 108, Tomo 307, de fecha 9 de mayo de 1990.
- **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.** D. L. 705, de fecha 2 de junio de 1981, D. O. 105, Tomo 271, de fecha 9 de junio de 1981.
- **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.** D. L. 164, de fecha 16 de octubre de 2003. D. O. 211, Tomo 361, de fecha 12 de noviembre de 2003.
- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará.** D. L. 430, de fecha 23 de agosto de 1995, D. O. 154, Tomo 328, de fecha 23 de agosto de 1995.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos.** D. L. 5, de fecha 15 de junio de 1978, D. O. 113, Tomo 259, de fecha 19 de junio de 1978.
- **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.** D. L. 172, de fecha 31 de octubre de 1972. D. O. 214, Tomo 237, de fecha 17 de noviembre de 1972

- **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.** D. L. 1164, de fecha 19 de febrero de 2003. D. O. 49, Tomo 358, de fecha 13 de marzo de 2003.
- **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.** D. L. 27, de fecha 23 de noviembre de 1979. D. O. 218, Tomo 265, de fecha 23 de noviembre de 1979.
- **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.** D. L. 420, de fecha 4 de octubre de 2007. D. O. 205, Tomo 377, de fecha 5 de noviembre de 2007.
- **Convención sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes.** Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 23 de junio de 1975. Entró en vigencia el 9 de diciembre de 1978.

06

Objetivos

6.1 Objetivo general

Proteger y defender los derechos de la persona migrante salvadoreña y su familia en las distintas etapas del proceso migratorio, así como promover el desarrollo y el despliegue de sus capacidades mediante un sistema de coordinación interinstitucional por parte del Estado salvadoreño.

6.2 Objetivos específicos

- 1) Contribuir a una migración ordenada, informada, segura y digna, en correspondencia con el pleno respeto de los derechos fundamentales en todas las etapas del proceso migratorio.
- 2) Transversalizar la atención de la población migrante y su familia en aquellas instituciones del gobierno que por su naturaleza tienen relación con ella.
- 3) Propiciar la articulación interinstitucional e intersectorial para la atención, protección, restitución y garantía de los derechos fundamentales de las personas salvadoreñas migrantes.
- 4) Fortalecer las relaciones internacionales, a través de la gestión diplomática y consular, así como la coordinación con la sociedad civil transnacional, para la protección y defensa de los derechos de la población salvadoreña migrante.

- 5) Promover e incidir en la integración social, económica, política y cultural de las personas salvadoreñas en el país de residencia, independientemente de su estatus migratorio.
- 6) Promover la participación y vinculación de las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior con los procesos de desarrollo nacional y territorial de El Salvador.
- 7) Promover la implementación de un modelo integral de atención y de promoción de oportunidades para la persona retornada.
- 8) Propiciar el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Información sobre la población salvadoreña migrante, con información desagregada por sexo.

07

Ejes estratégicos

Los ejes estratégicos responden a las necesidades de las personas migrantes en cada uno de los momentos del proceso migratorio. Para efectos de esta política, los momentos del proceso migratorio son los siguientes:

- A. Origen:** Referido a las causas que motivaron a la persona a salir del país.
- B. Tránsito:** desplazamiento desde el país de origen hasta el país de destino.
- C. Destino:** Abarca el periodo de asentamiento (desde que la persona llega hasta que resuelve los problemas inmediatos de subsistencia) y el de integración (proceso de incorporación a la nueva cultura).
- D. Retorno y reinserción:** Desde que la persona regresa al país de manera voluntaria o involuntaria —deportación— hasta la incorporación a la dinámica de su comunidad de origen.

51

A. Origen

Eje A1. Abordaje de las causas de la migración irregular

Promover el diseño y ejecución de programas de desarrollo local y nacional para que las personas cuenten con vivienda digna, educación

completa, salud integral, oportunidades laborales, seguridad y el derecho a una identidad e identificación.

1. Fortalecer la organización, formación y generación de oportunidades de la población con mayor propensión a migrar.
2. Fortalecer la articulación interinstitucional a nivel local y nacional para llevar a cabo acciones conjuntas que garanticen la atención integral a la población migrante.
3. Diseñar e implementar una estrategia de comunicación con sentido pedagógico sobre los riesgos de la migración irregular, tanto a nivel nacional como en el exterior.
4. Promover el diseño y ejecución de programas para la atención de las familias de personas migrantes que se quedan en el país, sobre todo a las mujeres y las personas adultas mayores que quedan como responsables de la familia nuclear o extensa.
5. Desarrollar un programa especial de padres y madres sustitutas de niñas, niños y adolescentes que se han quedado sin padres a causa de la migración, acorde con el Sistema Nacional de Protección Integral regulado en la LEPINA.
6. Tomar medidas para la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en edad, religión, grupo étnico, orientación sexual, identidad y expresión de género y condición de discapacidad. Así mismo, garantizar condiciones de seguridad para personas activistas defensoras de derechos humanos.

B. Tránsito

Eje B1. Protección y atención de la población salvadoreña migrante en tránsito

1. Gestionar ante las autoridades de los países de tránsito y destino, que se dé la adecuada protección de los derechos fundamentales

de las personas salvadoreñas detenidas y sujetas a deportación, así como procurar que se cumpla el debido proceso, garantizando su identidad e identificación.

2. Garantizar y fortalecer la protección y asistencia consular de la población migrante víctima de delitos, así como de mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes en condiciones de vulnerabilidad.
3. Desarrollar un programa especial de atención a toda persona migrante víctima de violencia sexual y trata de personas, particularmente a niñas, niños, adolescentes y mujeres.
4. Desarrollar programas y servicios especializados para la protección de niñas, niños y adolescentes que enfrentan situaciones de violencia representando amenazas y vulneraciones a sus derechos.
5. Implementar mecanismos de coordinación para la protección preventiva de las vulneraciones a derechos de la población migrante en tránsito.
6. Coordinar esfuerzos de cooperación y alianzas con la sociedad civil, agencias y organismos de cooperación internacional en los países de tránsito para la atención de las necesidades de la población migrante salvadoreña.
7. Conformar redes de salvadoreñas y salvadoreños en el exterior para apoyar a las personas migrantes en tránsito o en condiciones especiales, con el acompañamiento de la Red Consular.
8. Promover mecanismos de comunicación entre la población migrante en tránsito y las autoridades gubernamentales vinculadas a la protección y garantía de sus derechos humanos.
9. Promover el apoyo de la sociedad civil y organismos internacionales para la localización de personas migrantes desaparecidas.
10. Brindar atención especializada a población migrante con discapacidad resultante de accidentes durante el tránsito.

Eje B2. Asistencia integral a familiares de personas migrantes en tránsito

1. Desarrollar un modelo interinstitucional de asistencia y acompañamiento a familiares de población migrante salvadoreña víctima de agresiones, delitos o violaciones a sus derechos humanos.
2. Aprovisionar mayores recursos al fondo especial de repatriación de víctimas y fallecidos.
3. Crear mecanismos de comunicación, información y orientación para las familias de las personas migrantes fallecidas no localizadas y privadas de libertad en tránsito, sobre el proceso a seguir en estos casos y las instancias a las cuales deben acudir.
4. Diseñar un programa de formación permanente dirigida al personal de la red consular en temas de detención, refugio, derechos laborales, niñez, diversidad sexual, discapacidad y género.

54

C. Destino

Eje C1. Asentamiento e integración de la población salvadoreña en el exterior

1. Generar acuerdos bilaterales con los gobiernos de los países donde residen personas salvadoreñas para facilitar y potenciar su integración.
2. Estudiar y promover reformas de leyes que vinculan o inciden en el desarrollo y el desempeño de las personas salvadoreñas en el exterior y que afectan directamente a sus familias en los ámbitos sociales, económicos y culturales.

3. Desarrollar una estrategia que promueva la integración de la población salvadoreña en el exterior con la cultura del país donde reside, y promueva la identidad y la cultura salvadoreña.
4. Propiciar la reunificación familiar a través del diseño e implementación de una estrategia de cabildeo e incidencia con las autoridades competentes en los países de destino.
5. Fortalecer mecanismos de interacción permanente entre las representaciones diplomáticas y consulares con las comunidades de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior.
6. Contribuir a generar condiciones para que las salvadoreñas y los salvadoreños se integren y se desarrollen en el país de residencia, tomando en cuenta la distinta situación de las personas ya insertas, las nuevas generaciones, las que están en situación irregular y las recién llegadas.
7. Diseñar un protocolo que permita detectar situaciones de vulneración de derechos, delitos u otras formas de abuso y violencia contra las personas salvadoreñas en su lugar de destino.
8. Preparar condiciones para el retorno voluntario de salvadoreñas y salvadoreños que, al jubilarse, desean regresar al país.

Eje C2. Participación y vinculación de la población salvadoreña en el exterior con los procesos de desarrollo en El Salvador

1. Promover y fortalecer la organización y participación de la población salvadoreña que reside en el exterior para incidir en el desarrollo de El Salvador, así como de los territorios y comunidades de origen.
2. Crear y fortalecer mecanismos de participación política y ciudadana de la población salvadoreña en el exterior, así como su involucramiento en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas que incidan en el desarrollo nacional.

3. Ampliar y fortalecer el ejercicio del derecho al voto desde el exterior.
4. Coordinar con actores locales y territoriales, espacios y mecanismos de participación de la población salvadoreña en el exterior en la formulación e implementación de políticas, planes y proyectos de desarrollo de sus municipios de origen.
5. Diseñar y ejecutar un programa de atracción de inversiones para las personas salvadoreñas residentes en el exterior que contemple incentivos fiscales, créditos y asistencia técnica para la creación de empresas, alianzas con productores nacionales y reducción de costos de envío de las remesas.
6. Dar a conocer la legislación nacional aprobada y vigente a fin de que las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior reconozcan sus derechos y obligaciones.
7. Desarrollar acciones de divulgación, información y rendición de cuentas sobre los diferentes programas de desarrollo y protección social que ejecuta el Gobierno de El Salvador, para que las salvadoreñas y los salvadoreños en el exterior conozcan y ejerzan contraloría social sobre los servicios y atenciones de beneficio para sus familias.
8. Desarrollar acciones de divulgación, información y rendición de cuentas con la comunidad de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior sobre la implementación de la presente política.

D. Retorno y reinsertión

Eje D1. Atención integral de la persona salvadoreña retornada

1. Implementar, con la participación de instituciones, organizaciones y agencias de cooperación internacional, un modelo integral

—con enfoque de derechos y género— de atención a la población retornada, donde se fortalezcan y generen protocolos y mecanismos adecuados de recepción; identificación de necesidades de protección, documentación adecuada y referencia de casos; protección y atención; y procesos de reintegración integrales y sostenidos que consoliden un arraigo voluntario, seguro y digno en el país.

2. Diseñar e implementar protocolos institucionales integrados de atención a personas migrantes retornadas, que incluyan atención psicológica y en salud, haciendo los abordajes de acuerdo a edad, género y diversidad.
3. Crear un centro temporal de atención integral a personas individuales y grupos familiares, que brinde acogida a quienes no pueden regresar a su lugar de origen por motivos de salud, ausencia de arraigo familiar y económico, amenaza directa o riesgo inminente de su vida, situaciones de cambio climático o problemas de transporte colectivo.
4. Crear y ampliar programas con enfoque de derechos humanos y de género para la atención integral en el proceso de retorno y de incorporación al ámbito familiar.
5. Garantizar, a través de los Centros de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Retornados (CANAF), los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante el desarrollo de un conjunto de acciones sistemáticas y organizadas en su entorno familiar y comunitario, a fin de contribuir al aseguramiento y búsqueda de mejores condiciones de protección.

Eje D2. Inserción de la persona salvadoreña retornada

1. Definir mecanismos que faciliten la inserción de personas retornadas al sistema educativo, fortaleciendo el programa de educación flexible.

2. Establecer mecanismos de certificación de competencias para facilitar la inserción de las personas salvadoreñas migrantes retornadas en el ámbito laboral no formal.
3. Crear de un fondo de inversión para facilitar la inserción empresarial y emprendedora de la persona migrante retornada.
4. Generar oportunidades productivas y laborales para la persona retornada y su familia.
5. Proveer información sobre las instituciones de crédito, asistencia técnica y asesoría que podrían apoyar nuevos emprendimientos productivos.
6. Conformar un fondo para la implementación de un centro para el ingreso y atención de personas adultas mayores, que cuente con las condiciones para la recepción y atención de acuerdo a sus necesidades. El centro debe incluir un hogar para quienes regresan y no cuentan con familiares que les puedan dar manutención o apoyo.
7. Promover la organización comunitaria como mecanismo que estimule el arraigo voluntario, digno y seguro de las personas retornadas.
8. Promover acciones interinstitucionales para la participación de la persona retornada y su familia en actividades culturales que refuercen su sentido de identidad.

E. Ejes estratégicos transversales

Eje E1: Fortalecimiento institucional para la atención integral de la persona salvadoreña migrante y su familia

1. Fortalecer los procesos de gestión de la red consular para mejorar la calidad, cobertura y rapidez de respuesta de los servicios, así como la institucionalización de los procedimientos especializados

- de protección de los derechos humanos de las personas migrantes y su familia.
2. Facilitar y promover el rol orientador y asesor de la red consular y diplomática hacia la comunidad salvadoreña en el exterior, sobre los servicios y programas gubernamentales disponibles en el marco de ejecución de la presente política.
 3. Fortalecer de manera jurídica, institucional y financiera a las instituciones gubernamentales vinculadas a la población migrante.
 4. Fomentar dentro de las instituciones gubernamentales y de los gobiernos locales, en el marco de sus competencias, la creación de unidades para la atención de personas migrantes, y promover el desarrollo de políticas públicas locales en materia migratoria.
 5. Mejorar y fortalecer la articulación interinstitucional del nivel local con el nivel central para realizar acciones conjuntas en temas de migración y desarrollo con enfoque de derechos y de género.
 6. Capacitar y sensibilizar al personal de las instituciones del CONMIGRANTES en el tema migratorio y en la importancia de brindar atención integral especializada de casos de niñez, adolescencia y mujeres.
 7. Promover que las instituciones miembros del CONMIGRANTES, identifiquen y fortalezcan las capacidades específicas para la ejecución de las líneas de acción de la presente política.
 8. Garantizar que las instituciones miembros del CONMIGRANTES incorporen dentro de su estructura presupuestaria, con base en el techo presupuestario que les asigne el Ministerio de Hacienda, los recursos necesarios para el desarrollo de acciones específicas para la ejecución de las líneas de acción de esta política.

Eje E.2. Cooperación internacional para la protección de la población migrante

1. Establecer procedimientos para asegurar el cumplimiento de los instrumentos internacionales que han sido reconocidos, ratificados y puestos en vigor en los países de tránsito y destino relativos al respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.
2. Establecer procedimientos bilaterales con países de tránsito y destino para asegurar el intercambio de información sobre población migrante.
3. Promover que las instituciones de los países de tránsito y destino cumplan con su mandato legal de perseguir a los responsables de delitos contra la persona migrante salvadoreña en condición irregular.
4. Promover el cumplimiento de acuerdos, alianzas o convenios de cooperación de carácter bilateral y multilateral, con los gobiernos de los países de tránsito y destino en los que se establezca el respeto a los derechos humanos a la persona migrante en condición irregular, para asegurar la estabilidad migratoria y el respeto a sus derechos, así como la promoción de otros acuerdos.
5. Mejorar la comunicación y coordinación entre los países de tránsito y destino para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y fallecidas, pudiendo notificar de manera inmediata a los familiares y proveyendo las condiciones más adecuadas para su repatriación.
6. Propiciar que los Estados de la región centroamericana realicen acciones conjuntas con los países de tránsito y destino para promover la protección de la población migrante.

7. Fortalecer y propiciar el cumplimiento de acuerdos regionales para la protección de la población migrante, emanados de espacios como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM), entre otros.
8. Gestionar cooperación técnica y financiera para la ejecución de las líneas de acción de esta política.
9. Establecer procedimientos bilaterales con Guatemala, Honduras y Belice, que establezcan los mecanismos dignos, seguros, oportunos y ágiles para el retorno de la población salvadoreña.
10. Fortalecer la aplicación de la normativa internacional sobre trata de personas.

Eje E3. Sistema Nacional Único de Información Migratoria

1. Diseñar e implementar un Sistema Nacional Único de Información Migratoria que incluya las diferentes fuentes de información especializada existente en el país, articulado al Sistema Nacional de Información y Estadística, como un instrumento que permita el análisis, el diseño de estrategias y la toma de decisiones en la temática migratoria.
El sistema desagregará la información por sexo, edad, identidad de género, orientación sexual y tipo de discapacidad.
2. Definir indicadores nacionales en el tema de migración, que permitan evaluar de forma sistemática su evolución y sus implicaciones.
Los indicadores se diseñarán con enfoque de género para que faciliten el conocimiento de las situaciones de discriminación y de brechas existentes en la situación de mujeres y hombres migrantes.

3. Propiciar la generación de información homologada sobre la población migrante de los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) para potenciar la incidencia política.
4. Desarrollar mecanismos de registro de los procesos de retorno y reintegración que permitan al Estado realizar un análisis pertinente sobre las características, los perfiles y las necesidades de protección de las personas retornadas, la magnitud y las tendencias, con enfoque de género, ciclos de vida y derechos humanos.

08

Mecanismos institucionales, evaluación y monitoreo

La presente política dará respuesta a la complejidad de los flujos migratorios, tomando en cuenta a las personas que aún no han emigrado, las que ya lo hicieron y las que están de regreso, conscientes de que las necesidades de atención y desarrollo de cada uno de estos grupos son diferentes y que varían aún más dependiendo tanto del territorio de origen como del sexo, la edad, la identidad de género, la orientación sexual y el tipo de discapacidad.

En ese sentido, la puesta en marcha de la política requiere de la actuación de un conjunto de actores, públicos y privados que interactúen entre sí, cada uno desde su propia naturaleza y con roles y responsabilidades específicos.

63

8.1 Roles y ámbitos de competencia de las instituciones públicas

CONMIGRANTES: Es el organismo interinstitucional de carácter autónomo que tiene como finalidad elaborar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de la presente política y de aquellas políticas relacionadas a los vínculos entre migración y desarrollo. Las instituciones que conforman CONMIGRANTES son:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior (preside el Consejo)
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
- Procuraduría General de la República
- Registro Nacional de Personas Naturales
- Representante de las asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior
- Representante de las organizaciones no gubernamentales
- Representante de las universidades privadas
- Representante de la Universidad de El Salvador
- Representante de las asociaciones de la pequeña y mediana empresa

64

Además de las instituciones que integran CONMIGRANTES, las instancias llamadas a contribuir con la atención y desarrollo de la persona migrante son las siguientes:

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA): Encargado de prestar y articular los servicios encaminados a la prevención, protección y asistencia de los niños, niñas y adolescentes en su conjunto, así como los indicados en el artículo 180 de la LEPINA. Para los efectos de esta política, brindará apoyo con información y monitoreo permanente de la situación de

niñas, niños y adolescentes que tienen a sus madres y/o padres en el exterior, así como en la recepción de niñas, niños y adolescentes retornados.

Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA): Es el rector de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, que garantiza el goce de los derechos de niñas, niños y la adolescentes migrantes y retornados.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU): Es la instancia de apoyo a través de programas específicos para mujeres retornadas, para mujeres que quedan como responsables de las familias donde las madres han emigrado y para mujeres jóvenes que han tomado la decisión de emigrar.

Secretaría de Inclusión Social (SIS): Es la entidad asesora en materia de diversidad sexual y adulto mayor. La SIS, a través del Programa Ciudad Mujer, puede orientar a todas las mujeres retornadas en cualquiera de los servicios que ofrece el modelo dentro de las sedes.

Policía Nacional Civil (PNC): Es la encargada de llevar a cabo acciones preventivas para dar a conocer los riesgos de la migración irregular y los delitos de trata y tráfico ilegal de personas, así como de investigar los casos existentes de trata y tráfico de personas, bajo la Dirección de la Fiscalía General de la República. Participará en el proceso de recepción de personas retornadas a través de dependencias especializadas como la División de Seguridad Fronteriza y la Unidad de Trata y Tráfico Ilegal de Personas.

Fiscalía General de la República (FGR): Encargada de dirigir la investigación y ejecutar la acción penal de los delitos de trata y tráfico de personas.

Gobiernos Municipales: Son las instancias llamadas a liderar el proceso de desarrollo local, promoviendo espacios y mecanismos de participación de las personas migrantes y sus familias. A partir del marco de competencias asignadas a los gobiernos locales, corresponde a estos: (i) estimular y fomentar el desarrollo de los territorios, de manera que cuenten con condiciones para reducir los factores que motivan la migración; (ii) proteger a las niñas, los niños y los adolescentes con padres migrantes; y (iii) facilitar la inserción de las personas retornadas. Para ello, deberán formular y poner en marcha políticas públicas locales de desarrollo local que, articuladas a las instituciones del gobierno nacional, aseguren el cumplimiento de los objetivos de la presente política.

Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT): Instancia encargada de coordinar la implementación de los lineamientos y estrategias para la descentralización y el desarrollo local como herramientas para el desarrollo territorial. Ente de apoyo para elevar la participación de las salvadoreñas y los salvadoreños residentes en el exterior, en la elaboración de las estrategias, programas y planes de desarrollo. Llamado a contribuir con el asesoramiento y el fomento de iniciativas locales de desarrollo con la participación de organizaciones y personas salvadoreñas residentes en el exterior, así como de personas retornadas y de sus familias.

Secretaría de Cultura de la Presidencia: Colaboradora en el diseño y ejecución de programas de intercambio cultural para personas salvadoreñas radicadas en el exterior con sus comunidades de origen, así como la promoción en el país de artistas salvadoreños que residen en el extranjero.

Otras instancias que de acuerdo a CONMIGRANTES sea pertinente convocar.

8.2 Institucionalidad para poner en marcha la política

CONMIGRANTES: su función será liderar y coordinar y verificar el cumplimiento de la presente política.

Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial a través de los Gabinetes de Gestión Departamental: tendrán como objetivo contribuir a la territorialización de la presente política y serán las instancias de coordinación, ejecución y seguimiento de la política en los departamentos en coordinación con los gobiernos municipales y las Asambleas Ciudadanas.

Comités de Salvadoreños en el Exterior: Serán instancias que permitan a los salvadoreños y salvadoreñas organizados en el exterior vincularse directamente en la ejecución y seguimiento de los procesos de protección y desarrollo generados por esta política, garantizando mayor participación, representación y transparencia en el proceso. Los comités estarán integrados por un representante de cada una de las asociaciones de salvadoreños residentes en el exterior y se organizarán por zona geográfica.

En todos los casos, el funcionamiento será definido por cada una de las instancias anteriores en dependencia de las condiciones específicas, geográficas, políticas y sociales.

8.3 Evaluación y monitoreo

Se creará un sistema de monitoreo y evaluación orientado a dar seguimiento y evaluar el progreso, los resultados y el impacto de cada una de las líneas estratégicas de la política, posibilitando en todo momento la readecuación de la ejecución de los programas y actividades, tanto en el país de origen como en el de tránsito y en el de destino.

El sistema deberá contemplar:

- Instrumentos para recolectar información de cada una de las acciones y actividades programadas que permitan ajustar el progreso de la gestión.
- Indicadores de gestión y evaluación objetivamente verificables, así como las fuentes de información.
- Mecanismos de difusión de la gestión: logros, mejores prácticas y lecciones aprendidas.
- Provisión de recursos para la recolección de información y el manejo de la documentación.
- Lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LEI), que manda a todas las instituciones del Estado a desagregar por sexo la recopilación, el análisis y la publicación de toda la información estadística. Así como realizar estudios y crear los instrumentos que permitan desarrollar indicadores que faciliten el conocimiento de las situaciones de discriminación y brechas existentes para mujeres y hombres en los diversos ámbitos de actividad de la sociedad salvadoreña, para de esta manera brindar fundamento objetivo a las políticas de igualdad.

68

El proceso de monitoreo y evaluación se realizará de la siguiente forma: CONMIGRANTES conformará y coordinará una instancia para dar seguimiento y emitir recomendaciones sobre el cumplimiento de la política. Posteriormente, diseñará una estrategia para el monitoreo y la evaluación de la implementación de la política, con base en una serie de indicadores claves de gestión y con enfoque de género.

La política tendrá una vigencia de 10 años, y una vez aprobada, se procederá a elaborar el Plan de Acción para un periodo de dos años, al término del cual se llevará a cabo la primera evaluación con el fin de realizar los ajustes necesarios a su contenido.

Bibliografía

- BCR (2014). Remitentes y remesas familiares desde Estados Unidos: Una aproximación a las remesas en especie. Pág. 20.
- BCR (2015). Perfil de los remitentes salvadoreños y caracterización de las remesas familiares desde Estados Unidos. San Salvador: Banco Central de Reserva.
- CEMLA, BID, FOMIN (2013) Programa de aplicación de los principios generales para los mercados de remesas de América Latina y el Caribe. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- DGME (2015). Reporte mensual a diciembre 2015. San Salvador: Dirección General de Migración y Extranjería.
- Knippen, J.; Boggs, C; y Meyer, M. (2015): Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México. Informe de investigación. Advocacy for Human Rights in the Americas (WOLA).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2011). Migración internacional, niñez y adolescencia en El Salvador.
- PNUD (2005). Informe de Desarrollo Humano 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones. El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Págs. 31-33.
- RREE (2016). Estudio exploratorio para calcular el número de salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior. El Salvador: Dirección General de Servicio Exterior y Dirección General de Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Política Nacional

para la Protección y
Desarrollo de la Persona
Migrante Salvadoreña
y su Familia

70



La OPS pone gratuitamente a disposición del público la base de datos **Migración y Salud: Marcos Políticos y Regulatorios en la Región de las Américas** (“la Base de Datos”). Si bien la OPS se esfuerza por mantener la base de datos actualizada, la OPS no puede garantizar los resultados que se obtengan de su uso ni que la información ahí contenida sea fidedigna, correcta o precisa. La información que se obtiene en la Base de Datos no puede ser considerada como asesoría legal. La OPS no asume responsabilidad legal alguna por la exactitud, integridad o utilidad de la información proporcionada. La exención de responsabilidad se extiende a cualquier imprecisión, error, omisión o falla de funcionamiento, interrupción, virus informático o falla de comunicación. La OPS no será responsable de ningún daño, reclamación, coste o pérdida relacionadas o que puedan derivarse del uso, uso inapropiado o imposibilidad de uso de la Base de Datos. La presencia de cualquier recurso externo en la Base de Datos no implica respaldo o recomendación sobre otro similar por parte de la OPS.