

Transterritorialidad del Estado-nación mexicano y gobernanza multinivel: la potencialidad económica de las remesas provenientes de Estados Unidos*

Transterritorialidad del Estado-nación y remesas, una perspectiva económica

La figura de la transterritorialidad del Estado como constructo jurídico, no es un tema nuevo; sin embargo, sí es un planteamiento que actualmente ha desplegado diversas rutas de análisis, desde ámbitos como el jurídico, económico, social, político, económico, entre otros. En esta opinión técnica nos delimitaremos al ámbito económico-jurídico de la transterritorialidad del Estado-nación respecto al tema de remesas provenientes de las y los mexicanos migrantes que residen en Estados Unidos.

El estudio de un ámbito extraterritorial en el tema de nacionalidad como concepto jurídico parte de la existencia de una comunidad nacional fuera de su territorio de origen, es

* Elaborado por Roxana Rosas Fregoso. Investigadora asociada “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Estación Noroeste de Investigación y Docencia (ENID), y coordinadora de la Línea de Investigación Institucional: México. Nación, Estado y Comunidad de la ENID. ORCID: 0000-0001-5336-0163; correo electrónico: roxana.rosas@unam.mx.

decir, de naturaleza transterritorial.¹ Estas ideas han transformado de forma contundente la concepción de la relación Estado-ciudadanía, aunado a la creciente internacionalización de las relaciones humanas y al incremento de migración irregular o indocumentada que han supuesto una revisión de los efectos transterritoriales que se presentan en el país de origen de las personas migrantes que se encuentran en el extranjero.

La transterritorialidad en este sentido proponemos sea entendida como

un fenómeno de expansión de la nacionalidad de una persona, que trasciende o nos traslada a un contexto foráneo territorial donde el individuo se encuentra asentado, es decir, el que una persona resida en un espacio territorial distinto al de su nacionalidad, puede generar consecuencias jurídicas de la más diversa índole para su comunidad de origen.

Desde esa mirada, el análisis de la transterritorialidad es necesario para entender el impacto transnacional de la nacionalidad y sus efectos potenciales en el Estado-nación en el ámbito extranjero. Concretamente en el plano de las remesas, la transterritorialidad se presenta como un elemento toral que permite la existencia de efectos económicos que trascienden las fronteras.²

El significado de una nación transterritorial en palabras de Guillén López, implica desprendernos de la concepción tradicional de las relaciones entre sociedad y Estado, y entre ambos y el territorio.

La dinámica transterritorial modifica completamente el juego previo, en virtud de que las relaciones entre sociedad y Estado ya no pueden trazarse únicamente sobre el

¹ Véase Rosas Fregoso, Roxana, *Transterritorialidad, globalización económica y remesas, la desigualdad y sus efectos, el caso de la población mexicana migrante en Estados Unidos*, ensayo ganador ex aquo premio Jurista Global 2021.

² *Idem*.

espacio territorial del país, precisamente porque nuestra realidad como estructura social nacional tiene adicionales alcances, de escala mayor. La población mexicana en el extranjero —emigrada y su descendencia— desde hace tiempo dejó de ser marginal en su magnitud y, sobre todo, se convirtió en sustancia de la nación a partir de 1997.³

Insistimos en que el tema de transterritorialidad, en nuestra consideración, se encuentra vinculado estrechamente al tema de remesas y a la migración internacional. Bajo esta premisa, la migración es de gran relevancia para esta opinión técnica, especialmente si se analiza desde del derecho económico y del desarrollo de los países, pues los desequilibrios económicos característicos de ciertas regiones, como la falta de empleo y los bajos salarios, se consideran entre las principales causas generadoras de la migración.⁴

De acuerdo con el Banco de México, en marzo de 2021 el envío de remesas a México desde Estados Unidos alcanzó la cifra inédita de 4,157 millones de dólares, a pesar de la contingencia presentada por la pandemia por el virus COVID-19.

Este aumento en las remesas enviadas a México representa un impacto económico de gran calado que es impulsado por las y los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Las remesas tienen un impacto económico en principio de carácter individual o familiar, ya que los beneficios económicos directos son para las familias de las y los migrantes.

Por otra parte, la diferencia en el caso de las remesas, con el salario que tiene más o menos la misma función, “reside en que el trabajador realiza su actividad laboral fuera de los

³ Véase Guillén López, Tonatiuh, *México, nación transterritorial, el desafío del siglo XXI*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, 2021, p. 122.

⁴ Pardo Montaña, Ana Melisa y Dávila Cervantes, Claudio Alberto, “Migración y desarrollo. Características de los hogares y uso de las remesas internas e internacionales en México”, revista *Desarrollo y Sociedad*, México, primer semestre de 2017, pp. 114-155.

límites territoriales de su hogar”,⁵ incorporando elementos de transterritorialidad y transnacionalidad en este análisis como hemos apuntado.

Respecto a la función económica de las remesas y su potencialidad en este rubro, estimamos que las remesas necesitan ir más allá de cumplir con la función del salario referida, es decir, no sólo se deben limitar a cumplir necesidades básicas, como alimentación y vivienda, sino que tiene la capacidad de detonar un desarrollo económico en México en materia de inversión o en la generación de programas para el retiro de las personas migrantes, propuestas que pueden romper con los esquemas tradicionales de desigualdad y pobreza de estas comunidades.⁶

En esta misma línea, las remesas pueden generar escenarios de inversión en México para las personas migrantes mexicanas que residan en Estados Unidos, de manera que faciliten a las y los paisanos en participar e invertir en proyectos gubernamentales que puedan detonar mejoras en sus respectivas comunidades y regiones, como parques, espacios de recreación o incluso en tierras agrícolas y en el desarrollo del campo mexicano.

Otro caso destacado del impacto económico de las remesas en México es el de las *remesas colectivas*, un tema poco explorado por el gobierno mexicano que ha generado desarrollo en comunidades marginadas del sur del país, a partir de la participación colectiva de grupos migrantes con residencia en Estados Unidos, como el caso del Programa 3x1, de 2019.⁷

⁵ Canales, A., “El papel de las remesas en la reducción de la pobreza en México. Mitos y realidades”, *Carta Económica Regional*, 19 (98), 2016, pp. 3-12.

⁶ *Supra* nota 2.

⁷ Véase, por ejemplo, el *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa 3X1 para migrantes, para el ejercicio fiscal 2019”. La legislación 3x1 habilitada por el gobierno de México en 2019, fue implementada para incentivar la inversión de remesas colectivas en el territorio nacional. Estos recursos fueron invertidos principalmente en regiones con población étnica en el sur del país.

Adicionalmente, uno de los problemas principales a los que se enfrentan las personas migrantes mexicanas al momento de realizar transferencias de remesas individuales a México, son las cuotas por concepto de envío, que no se encuentran reguladas desde el ámbito de los países México-Estados Unidos, para la protección del dinero de las y los migrantes, de manera que éste llegue de forma segura a sus familias.

La mayor parte de las transferencias de las divisas se realiza por empresas que ofrecen transferencias electrónicas. De acuerdo con el Banco de México, empresas de este ramo carecen de supervisión gubernamental alguna, por lo que las empresas que ofertan estos servicios operan con sus propios marcos referenciales. Adicionalmente no se encuentran legislados recursos jurisdiccionales para la protección de los envíos, únicamente se puede disponer de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), para el caso de que la transferencia de divisas se haya realizado desde una ventanilla bancaria, que es el menos frecuente de los casos.

Reiteramos que estas transferencias de divisas tienen la capacidad de detonar un impacto económico en México más amplio al del salario, el cual, como hemos expresado, es el efecto primario que tienen las remesas al ser recibidas por las familias de las personas migrantes, quienes las destinan principalmente a artículos de primera necesidad y al pago de servicios públicos. Lo anterior implica que las personas migrantes no ven reflejadas sus remesas en infraestructura, desarrollo y seguridad pública en México, lo que pone de relieve la imposibilidad de exigir derechos humanos fuera del territorio nacional en esta temática concreta.

Los principios interamericanos para todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de trata de personas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecen que el carácter transnacional de la migración revira una responsabilidad compartida entre los Estados, y la necesidad de cooperar y dialogar para defender y proteger los derechos humanos de todas las personas migrantes; la necesidad de instituir políticas, leyes y prácticas

integrales que privilegien a la persona y que estén basadas en los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos como el caso de las remesas.

Reconocemos que el aumento de las remesas en México es un reflejo de la profunda necesidad económica de millares de familias mexicanas. Las remesas son resultado en esta tesitura, de un proceso de acumulación de desventajas que progresivamente perpetúan la desigualdad y que consecuentemente afecta el disfrute y goce de derechos humanos de las y los mexicanos.

Adicionalmente, es importante resaltar que las personas migrantes, cualquiera que sea su situación migratoria, contribuyen de manera significativa y positiva a sus comunidades tanto de origen como de acogida, generan prosperidad, conocimientos, aptitudes, innovación y desarrollo sostenible.

A partir de las remesas, las personas migrantes participan e influyen en sus comunidades de origen; esta habilidad claramente despliega efectos transterritoriales de las migraciones y representa un llamado urgente para los Estados —principalmente para el gobierno mexicano— de habilitar condiciones de igualdad y respeto profundo a la dignidad humana en el envío de remesas.

Por lo anterior, deben accionarse mejores mecanismos de protección del envío de divisas a México y diseñarse medios de inversión por parte del gobierno mexicano que puedan ser utilizados con facilidad por las personas que hacen estas transferencias, que a pesar de esta inyección económica no ven reflejado su dinero en el desarrollo del país. Sin olvidar la ecuación que, a mayor número de remesas enviadas a México, mayores son las necesidades que no han encontrado satisfacción al interior del Estado mexicano, lo que entraña un vínculo entre remesas, pobreza y desigualdad, que hace necesaria la migración irregular hacia Estados Unidos para muchas familias mexicanas en busca de mejores oportunidades.

Gobernanza y remesas, una mancuerna necesaria

Desde el enfoque de las relaciones internacionales y de la globalización económica, es que surge la gobernanza como un fenómeno emergente basado en la expansión de espacios transnacionales en los cuales se desarrollan relaciones sociales y económicas de creciente interés común entre los Estados.

El concepto de *governance* es traducido por Ferrero como gobernación, el cual hace referencia al conjunto de actividades que llevan a cabo actores sociales políticos y administrativos que buscan guiar, orientar, controlar ciertos sectores y circunstancias que enfrentan las sociedades.⁸ Para realizar tales controles, surgen niveles de organización tanto sociales como políticos que paulatinamente van eliminando las fronteras territoriales y se abren a un fenómeno globalizante y envolvente. En este sentido, cuesta entender a los gobiernos integrados en estas dinámicas cuáles son las acciones a ejecutar para resolver problemáticas regionales, como la migración irregular y el envío de remesas y divisas.

Es innegable el carácter global de las relaciones internacionales entre los países y sus constantes interacciones e interdependencia; a pesar de este estrecho contacto entre las naciones, surgen dificultades para organizarse en un escenario político multinivel y por lo tanto una consecuente incapacidad de brindar soluciones prácticas a los fenómenos sociales.

Una clara manifestación de gobernanza regional transnacional es el caso de la Unión Europea, que representa un espacio transfronterizo que permite por medio de la eficacia de su gobernación territorial, la generación de redes entre una gran diversidad de organismos de diversas competencias, que generan una suerte de gobernanza multinivel.⁹

⁸ Ferrero, Mariano, “Gobernando (en) un mundo globalizado: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales”, en Montiel, Luis y Moctezuma, Patricia (coords.), *Gobernanza global y democracia*, México, Porrúa, 2010, p. 153.

⁹ *Ibidem*, pp. 147-170.

Peters y Pierre sostienen que este tipo de gobernanza tiene la capacidad de intercambiar recursos que pueden extenderse en los ámbitos público-privados en cada uno de los diferentes niveles de competencia (local, nacional, internacional).

En cuanto a la oportunidad de abordar temas prioritarios transnacionales con eficacia, desde distintos órdenes gubernamentales la gobernanza multinivel nos puede mostrar el camino para crear una relación bilateral que mejore las condiciones y la seguridad de los envíos de divisas a México desde Estados Unidos, que es el tema que nos ocupa, y al mismo tiempo que a partir de la implementación de una gobernanza seria y responsable estos dos países puedan generar programas sociales y gubernamentales que propicien la inversión económica para el desarrollo de las comunidades de origen de las personas migrantes.

Las remesas y la gobernanza multinivel son una mancuerna necesaria en nuestro tiempo para que los fenómenos de la transterritorialidad del Estado-nación puedan incitar un enfoque de justicia y de beneficios económicos para las familias de las personas migrantes que realizan las transferencias de divisas a México.

Para ello, es necesario articular acuerdos bilaterales que tengan un impacto legislativo en el derecho doméstico en ambos países, que regulen el envío de divisas al extranjero (en este caso a México) para evitar los principales problemas que hemos expresado y se presentan en estas transacciones, como lo son: la ausencia de un tabulador para el cobro de este servicio que se realiza a través de empresas privadas, aplicar un parámetro legal para la determinación del tipo de cambio dólares a pesos mexicanos, entre otros.

Adicionalmente, generar la posibilidad de proyectos de inversión impulsados por México, para que parte de estas remesas se puedan destinar a programas de inversión o de retiro de las personas migrantes o, en su caso, a proyectos colectivos estado-ciudadanía de desarrollo regional.

Sin duda, abrimos una discusión sobre un tema urgente y necesario que estimamos debe ser atendido con un enfoque de gobernanza multinivel desde las entidades gubernamentales, con el carácter transnacional que reviste, para dar soluciones bilaterales eficaces en el tema de remesas. Mientras tanto, este fenómeno de cuantiosos envíos de divisas desde el extranjero persistirá como consecuencia de la desigualdad y la pobreza imperante en México.