

Infraestructuras humanitarias en las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez y Tijuana

Humanitarian infrastructures in the border cities of Ciudad Juárez and Tijuana

Emilio Alberto López Reyes*  <https://orcid.org/0000-0002-0924-463X>
María Dolores París Pombo^b  <https://orcid.org/0000-0003-1714-2112>

^a Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Investigación y Posgrado, Ciudad Juárez, México, correo electrónico: ealr1983@gmail.com

^b El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Culturales, Tijuana, México, correo electrónico: mdparis@colef.mx

Resumen

Con base en las teorías sobre las infraestructuras migratorias y la industria de la migración, este artículo analiza la instalación y desarrollo de instituciones para la ayuda humanitaria a solicitantes de asilo en la frontera norte de México. Describe tres tipos de instituciones y procedimientos que fueron creados entre 2019 y 2021 en Ciudad Juárez y en Tijuana: Centros Integradores para Migrantes administrados por el gobierno federal, hoteles filtro dirigidos por la Organización Internacional para las Migraciones y el sistema CONECTA coordinado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Se muestran los efectos de la subcontratación de actores no estatales y agencias internacionales para la ejecución del control migratorio y de la asistencia humanitaria, así como las consecuencias del humanitarismo en las políticas de seguridad.

Palabras clave: humanitarismo, infraestructuras migratorias, confinamiento, control migratorio, solicitantes de asilo.

Abstract

Based on theories on migration infrastructure and on migration industry, this article analyzes the installation and development of humanitarian assistance institutions for asylum seekers on the northern border of Mexico. It describes three types of institutions and procedures created between 2019 and 2021 in Ciudad Juarez and Tijuana: Integration Centers for Migrants administered by the Mexican federal government, the filter hotels led by the International Organization for Migration, and the CONECTA system, coordinated by the United Nations High Commissioner for Refugees. It shows the effects of

Recibido el 22 de febrero de 2023.

Aceptado el 12 de octubre de 2023.

Publicado el 26 de octubre de 2023.

* Autor para correspondencia: Emilio Alberto López Reyes. Correo electrónico: ealr1983@gmail.com



Esta obra está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

CÓMO CITAR: López Reyes, E. A. & París Pombo, M. D. (2023). Infraestructuras humanitarias en las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez y Tijuana [Humanitarian infrastructures in the border cities of Ciudad Juárez and Tijuana]. *Estudios Fronterizos*, 24, e130. <https://doi.org/10.21670/ref.2319130>

outsourcing migration control and humanitarian policies to non-state actors and international agencies, and the consequences of humanitarianism in security policies.

Keywords: humanitarianism, migration infrastructure, confinement, migration control, asylum seekers.

Introducción

Desde el inicio del gobierno de Donald Trump (2017-2021), las políticas migratorias estadounidenses forzaron a los solicitantes de asilo a esperar durante periodos cada vez más prolongados en el norte de México. Estas políticas implicaron la delegación y subcontratación, de norte a sur, de tareas de control fronterizo y de ayuda humanitaria (París Pombo, 2022). Algunos programas requirieron la participación de las autoridades mexicanas y de un conjunto de actores intergubernamentales y no gubernamentales en la regulación de los flujos y la provisión de servicios a personas que buscan solicitar asilo en Estados Unidos. Las políticas de contención migratoria transformaron así a las ciudades de la frontera norte de México en una antesala del sistema de asilo estadounidense (París Pombo, 2020). También provocaron la instalación de un entramado de infraestructuras migratorias destinadas a brindar ayuda humanitaria a migrantes en espera de cruzar la frontera.

Este artículo propone analizar el funcionamiento de lo que se denomina “infraestructuras humanitarias” en la gestión de los flujos migratorios. Se definen estas infraestructuras como dispositivos¹ administrados conjuntamente por organismos intergubernamentales, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil (osc)² y sector privado, destinados a contener, seleccionar y filtrar los flujos migratorios, a brindar servicios de alojamiento, alimentación, salud, documentación migratoria, integración laboral, educación, entre otros (López Reyes, 2022). El concepto de infraestructuras humanitarias utilizado es afín al de “infraestructuras migratorias” desarrollado por Xiang y Lindquist (2014, 2018). Estas fueron definidas por los autores como tecnologías, dispositivos e instituciones intermediarias que condicionan (gestionan) la movilidad humana desde la capacitación y habilitación laboral, para promover la integración de poblaciones migrantes a través del empleo.

Desde la teoría de la industria de la migración (Gammeltoft-Hansen & Nyberg Sorensen, 2013) se puede considerar también que estos nuevos dispositivos, instalados en las ciudades del norte de México para “rescatar a los migrantes”, representan nichos de mercado abiertos a raíz de las políticas de seguridad fronteriza y control migratorio. En estos mercados intervienen un conjunto de actores públicos y privados, locales, nacionales e internacionales que son subcontratados por los gobiernos para gestionar la estancia prolongada en la frontera de solicitantes de asilo y atender sus

¹ Al recuperar textos de Michel Foucault, Agamben (2006) define el dispositivo como un conjunto heterogéneo que puede incluir discursos, instituciones, edificios, leyes, reglamentos de policía y proposiciones filosóficas. El dispositivo en sí mismo es la red que se establece entre esos elementos y tiene una función estratégica concreta que se inscribe siempre en una relación de poder.

² Se trata de las ONG como organizaciones de carácter transnacional o binacionales sin fines de lucro y osc a las asociaciones nacionales y locales de la sociedad civil para asistencia, defensoría e intervención comunitaria.

necesidades básicas. Las infraestructuras humanitarias responden a la necesidad de proveer ayuda humanitaria a estos migrantes en las ciudades del norte de México.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, algunas infraestructuras migratorias fueron instaladas para realizar el triaje sanitario y migratorio³ de migrantes que arribaban a Ciudad Juárez (Chihuahua) y Tijuana (Baja California). Otras, como los Centros Integradores para Migrantes (CIM), fueron instaladas en antiguas naves industriales y administradas por el gobierno federal con la finalidad de contener, alojar y promover la inserción laboral de personas migrantes.

Al considerar el contexto particular generado por la emergencia sanitaria, el cierre parcial de la frontera terrestre entre México y Estados Unidos y la prolongada espera de solicitantes de asilo en Ciudad Juárez y Tijuana, este artículo busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las funciones de seguridad fronteriza, de gestión y triaje de los flujos migratorios que cumplen las mencionadas infraestructuras humanitarias en esas dos ciudades? ¿De qué manera contribuyen a dinamizar la industria de la migración en México?, es decir, ¿cuáles son los nichos y las oportunidades económicas que representan para actores públicos y privados?

Para responder a estas preguntas, se recuperaron resultados de dos proyectos de investigación sobre las políticas migratorias y de control fronterizo del gobierno estadounidense y sus efectos en el atrapamiento y la violencia contra población migrante y solicitante de asilo en Ciudad Juárez y Tijuana.⁴ Para esta investigación, la estrategia fue cualitativa, basada en la observación en campo, en 42 entrevistas semiestructuradas con actores clave y 38 entrevistas con migrantes alojados en los CIM. Las primeras fueron dirigidas a funcionarios públicos, funcionarios internacionales, miembros de osc, directivos de albergues para migrantes y personal de los hoteles filtro en ambas ciudades. Por último, para el registro y análisis de los procesos, se elaboraron cédulas de las entrevistas y fichas de las visitas a campo.

El artículo se divide en cuatro apartados, en el primero, se analiza el contexto migratorio y sanitario en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos durante el periodo de 2016 a 2021, repetidamente descrito como de crisis o de emergencia migratoria (París Pombo, 2019). Esta crisis debe ser comprendida desde la perspectiva contextual, como construida con base en distintos intereses, fines y usufructos políticos y económicos; es decir, no está focalizada en los comportamientos de las poblaciones migrantes sino en la construcción político-discursiva de la frontera (Menjívar et al., 2019).

³ El triaje sanitario ha sido definido como la clasificación de los pacientes en función del riesgo clínico y de sus características de morbilidad, para establecer el orden y el lugar en que deben ser atendidos (*Diccionario de la Real Academia Española*). Desde hace una decena de años, algunos países y organismos internacionales han utilizado la noción de triaje migratorio para designar los procesos de clasificación de las personas en función de sus características sociodemográficas, sus condiciones de vulnerabilidad y las causas de su migración.

⁴ *Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México, 2020-2021*, financiado por AFL-CIO, coordinado por Laura Velasco Ortiz, El Colef y UCLA Labor Center.

Risk and resilience among asylum seekers waiting in Ciudad Juárez and Tijuana under the Migrant Protection Protocols, 2020-2022, financiado por PIMSA, coordinado por Josiah Heyman (UTEP) y María Dolores París Pombo (El Colef).

Se recuperan también resultados de la tesis de doctorado en estudios migratorios de El Colef, presentada por Emilio Alberto López Reyes en septiembre de 2022, *Infraestructuras migratorias y políticas de externalización del asilo en Ciudad Juárez y Tijuana. 2016-2021*.

En el segundo apartado, se recuperan elementos de las teorías sobre la industria de la migración, la industria del rescate y las infraestructuras migratorias para justificar y explicar la noción de infraestructuras humanitarias. Al considerar el caso específico de la frontera norte de México, se muestran las funciones que cumplen estos dispositivos para procesar, “rescatar” y atender las necesidades humanitarias de la población susceptible de protección internacional.

En tercer lugar, se reconstruye a detalle el proceso de financiamiento y florecimiento de las infraestructuras humanitarias en Tijuana y Ciudad Juárez para analizar las relaciones interinstitucionales e internacionales implicadas en estos nuevos dispositivos. Estas formas de colaboración y división de tareas entre múltiples instancias públicas y privadas son generalmente designadas por los actores involucrados como “gobernanza migratoria” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2021).

Finalmente, se discuten los vínculos entre las políticas de seguridad fronteriza y la instalación de infraestructuras humanitarias. Se analiza cómo estos dispositivos contribuyen al control de la movilidad y a la selección o filtraje de los flujos migratorios, promueven la externalización de los procesos de asilo de Estados Unidos hacia México y se conforman como nuevos nichos de las industrias de la migración en la región.

Políticas de contención de migrantes en la frontera norte de México que buscan asilo en Estados Unidos

Para limitar la llegada de solicitantes de asilo provenientes de las regiones más pobres del mundo, los países ricos de destino han desarrollado políticas de control a distancia de la movilidad humana. Estas comprenden la estricta revisión de pasaportes, visas y datos biométricos de los pasajeros en los lugares de origen y los puertos de entrada, así como el despliegue de agencias de seguridad en mares territoriales y regiones fronterizas. Con ello, los principales países de origen de los solicitantes de asilo son excluidos de la política de visas de casi todo el Norte global (FitzGerald, 2019). Para llegar a su destino, las personas que huyen de esos lugares debido a situaciones de violencia generalizada y de persecución política tienen que superar numerosos obstáculos interpuestos en las rutas migratorias y en las áreas de frontera, tales como revisiones rutinarias de documentos en los transportes públicos, retenes y patrullaje de agentes de seguridad. Los solicitantes de asilo viajan así generalmente por las mismas rutas, redes y medios que los migrantes indocumentados (Watson, 2015). Una vez alcanzado el territorio del país de destino, se presentan ante las autoridades migratorias para solicitar protección internacional.

Para poder solicitar asilo, la persona debe encontrarse en territorio del Estado de destino. De acuerdo con FitzGerald (2019), los Estados realizan microdistinciones en un proceso que denomina de “hiper-territorialización” (p. 10). Así, algunos Estados permiten iniciar una solicitud de protección internacional en sus embajadas, otros en aguas territoriales, mientras que en ciertos países —como es el caso de Estados Unidos— el proceso de asilo se inicia solo en tierra firme.

Existen dos formas de pedir asilo en ese país: si la persona se presenta voluntariamente en alguna oficina del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS por sus siglas del inglés United States Citizenship and Immigration Services), independientemente de los documentos migratorios con los que cuente puede solici-

tar asilo de manera afirmativa. Si es interceptada cruzando la frontera de forma irregular o se encuentra sometida a un proceso de deportación, tiene derecho a iniciar un proceso de protección contra la deportación en una corte de inmigración, este se denomina asilo defensivo. Durante el juicio, que puede durar más de dos años, las personas permanecen en un centro de detención o son liberadas a cambio de una fianza y de la obligación de presentarse a sus audiencias ante el juez (Meissner et al., 2018).

En cualquier caso, las autoridades migratorias deben llevar a cabo una entrevista de temores fundados para determinar si la persona es susceptible de protección internacional, de acuerdo con la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y el Acta del Refugio (1980) de ese país. Las entrevistas de temores fundados en la frontera suroeste de Estados Unidos aumentaron de 9 000 casos en 2010 a 79 000 en 2017 (Meissner et al., 2018, p. 2). El crecimiento extraordinario de solicitudes de asilo llevó a que las autoridades migratorias estadounidenses iniciaran un proceso de regulación extraoficial de las entradas (*metering*) que obligó a los solicitantes a esperar en la frontera norte de México (París Pombo & Montes, 2021).

El *metering* inició en 2016 en la frontera entre Tijuana y San Diego y se generalizó a todas las ciudades fronterizas del norte de México durante el gobierno de Donald Trump. Las personas que buscaban cruzar la frontera para pedir asilo debían anotar sus nombres y procedencia y obtenían un número que representaba un turno para entrar a Estados Unidos. Los funcionarios del Customs and Border Protection (CBP) informaban al Instituto Nacional de Migración (INM) sobre el número de solicitantes de asilo que estaban dispuestos a admitir ese día y funcionarios del INM anunciaban los números consecutivos en la lista de espera que estarían cruzando a suelo estadounidense. Así, con el volumen de demanda, los solicitantes de asilo tenían que esperar durante meses hasta que tocara su turno de cruzar la frontera (Miranda & Silva, 2022).

Cuando Andrés Manuel López Obrador (AMLO) asumió la presidencia de México en diciembre de 2018, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) iniciaron negociaciones con su contraparte estadounidense y llegaron a un acuerdo mediante el cual se inició un programa denominado Quédate en México también designado con el eufemismo de Protocolos de Protección a Migrantes (Migrant Protection Protocols [MPP]), que consistía en la devolución a México de personas de terceros países que habían realizado ya una entrevista de temores fundados en Estados Unidos.

Las personas integradas al programa MPP cruzaban primero la frontera cuando les tocaba su turno de presentar su solicitud y pasaban unos días en un centro de detención del CBP. Después de ser entrevistadas por un oficial de inmigración estadounidense eran devueltas a México con su expediente en inglés y una cita para presentarse en la garita el día de su audiencia en una corte de inmigración estadounidense. A lo largo de 2019 y 2020, más de 71 000 personas no mexicanas fueron devueltas a México. En ese periodo, solo 733 personas bajo MPP obtuvieron el asilo, es decir apenas 1 %, mientras que la mayoría no se presentó a alguna de sus audiencias, por lo que el juez sentenció una orden de deportación *in absentia*⁵ (París Pombo, 2022).

En marzo 2020, al decretarse la contingencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, cerraron las cortes de inmigración y las audiencias de las personas bajo MPP se fueron prorrogando mes con mes. Asimismo, se cancelaron las listas de espera pues

⁵ Esto implica que tiene antecedentes judiciales debido a esa orden de deportación, por lo que si la persona es detenida algún día en Estados Unidos es considerada como delincuente y puede ser enviada a alguna cárcel o prisión.

las autoridades estadounidenses ya no dejaron cruzar la frontera a ningún solicitante de asilo mexicano ni de otra nacionalidad. En cuanto a los migrantes mexicanos, latinoamericanos y del Caribe que intentaban cruzar la frontera sin autorización, en su mayoría eran expulsados de inmediato a México sin tener la oportunidad de pedir protección. Estas expulsiones fueron justificadas bajo el Título 42 del Acta de Salud de Estados Unidos (París Pombo, 2022).

A partir de enero de 2021, el gobierno entrante de Joseph Biden decretó el final del MPP y solo se le dio seguimiento a los solicitantes de asilo que se encontraban en México y tenían sus casos abiertos en las cortes de inmigración estadounidenses. El reingreso de las personas bajo MPP implicó la puesta en marcha de una logística a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con diversas agencias estatales tales como la Secretaría de Salud, el INM, la SRE, así como ONG nacionales e internacionales. Este sistema se basó en un registro previo de las personas en una página web denominada CONECTA.⁶

Al tiempo que finalizaba esta primera fase del MPP,⁷ los flujos de migrantes y solicitantes de asilo expulsados por el Título 42 presentaron un crecimiento sin precedentes. Mientras que de marzo 2020 a enero 2021 el gobierno de Trump realizó cerca de 445 000 expulsiones, entre febrero y diciembre de ese año el gobierno de Biden llevó a cabo 1 050 000 expulsiones (CBP, 2023a, 2023b, 2023c).

Las distintas políticas de bloqueo en la frontera y devolución a México de migrantes y solicitantes de asilo provocaron que miles de personas se quedaran viviendo en las ciudades del norte de México en una espera indefinida (Miranda & Silva, 2022). Ante el hacinamiento en los albergues y casas del migrante administrados por OSC y por instituciones religiosas, el sector empresarial, funcionarios estatales y diversas organizaciones sociales presionaron al gobierno federal para que asumiera una parte de los costos de la crisis humanitaria. En respuesta, el gobierno federal determinó instalar en Ciudad Juárez un Centro Integrador para Migrantes (CIM) en el edificio de una antigua maquiladora. El CIM Leona Vicario fue inaugurado en agosto de 2019; en diciembre de ese año se inauguró el CIM Carmen Serdán, en Tijuana.

El apartado siguiente propone un marco analítico para comprender las características de estas infraestructuras y su rol en la administración de los flujos migratorios, particularmente de las personas susceptibles de protección internacional.

Industrias de la migración, creación de infraestructuras y humanitarismo

Para explicar la rápida creación, transformación y readaptación de infraestructuras migratorias de “ayuda humanitaria” para poblaciones migrantes en la frontera norte

⁶ Se trató de un programa llevado a cabo entre enero y agosto de 2021, conformado por una estrategia conjunta entre las agencias humanitarias OIM, ACNUR y Unicef, los gobiernos estadounidense y mexicano, además de organizaciones de la sociedad civil. El objetivo fue dar continuidad a casos de solicitudes de asilo bajo los Protocolos de Protección a Migrantes que habían quedado en espera ante la llegada del covid.

⁷ Se considera una primera fase ya que varios meses después, un juez federal de Texas ordenó la reanudación del MPP, de tal manera que en diciembre de 2021 inició lo que se conoce como MPP 2.0. Esta segunda fase duró ocho meses, hasta que, en julio de 2022, el gobierno de Biden recibió finalmente la autorización para terminar el programa (American Immigration Lawyers Association [AILA], 2022).

de México se parte de la propuesta teórica de Hernández-León (en Gammeltoft-Hansen & Nyberg Sorensen, 2013) en torno a la industria de la migración. Este autor expone cómo históricamente se ha creado un entramado social de intermediarios, empresas legales e ilegales que contribuyen a facilitar la movilidad humana o, al contrario, a controlarla y reprimirla. Múltiples entidades públicas y privadas lucran gracias a la comercialización de la migración, es decir, la capitalización del deseo o necesidad de las personas por migrar. Algunas de estas empresas son financiadas por los Estados para controlar, detener o deportar a los migrantes (Hernández-León en Gammeltoft-Hansen & Nyberg Sorensen, 2013). Otras empresas, asociaciones civiles y agencias internacionales son subcontratadas para brindar ayuda humanitaria a migrantes en condiciones de vulnerabilidad, víctimas de trata de personas y solicitantes de asilo. Los gobiernos sostienen activamente y financian ellos mismos una gran parte de la industria migratoria a través de políticas y programas de control y gestión migratoria (Gammeltoft-Hansen & Nyberg Sorensen, 2013).

A raíz de la penetración de los paradigmas de “gobernanza” que impulsan organismos intergubernamentales como la OIM se ha intensificado la subcontratación de servicios y privatización del manejo de centros para procesar solicitudes de asilo, realizar deportaciones, implementar procesos de detención masiva de migrantes indocumentados y proveer distintos servicios a migrantes detenidos, varados o bloqueados a lo largo de su ruta. Esto ha impulsado mercados para la gestión de las movilidades donde participan empresas proveedoras de servicios de seguridad, de transporte, de alimentación, ONG, contratistas particulares, personal profesional, entre otros.

De acuerdo con Hernández-León (en Gammeltoft-Hansen & Nyberg Sorensen, 2013, pp. 25-44), la industria de la migración se ha desarrollado en tres campos distintos que deben ser tratados y analizados de manera diferenciada: las industrias del control, los facilitadores de la movilidad documentada o irregular y la industria del rescate. Esta última se refleja en la creciente presencia de actores humanitarios en las áreas de tránsito, de espera o de procesamiento de los migrantes, tales como comunidades religiosas, asociaciones civiles, espacios de acogida y servicios de transporte. Este grupo de actores puede estar estrechamente relacionado con la cooperación y el patrocinio gubernamental o intergubernamental.

Por su parte, Xiang y Linqvist (2014) acuñan el concepto de “infraestructuras migratorias” para explicar la creación de instituciones, sistemas y procedimientos complejos que buscan controlar la movilidad humana y brindar servicios a los migrantes. La instalación o construcción de estas infraestructuras responde a la multiplicación de regulaciones nacionales e internacionales y de actores no-migrantes que intervienen en los procesos de gestión de la migración. Estos autores ponen énfasis en los procesos de reclutamiento, contratación de mano de obra migrante e inserción laboral. Postulan cinco dimensiones analíticas para comprender el funcionamiento de estas infraestructuras: comercial, regulatoria, tecnológica, humanitaria y social. La dimensión humanitaria, en la cual se enfoca este artículo, se centra en la intervención de ONG y de agencias internacionales.

Al recuperar el aporte de estos autores, se define a las *infraestructuras humanitarias* como espacios físicos, tecnologías, procedimientos burocráticos, organizaciones e instituciones dedicados a la provisión de servicios a migrantes, solicitantes de asilo y refugiados considerados como vulnerables. Las infraestructuras humanitarias cumplen, como se verá, tanto con tareas de control o confinamiento como con servicios huma-

nitarios: sus objetivos son rescatar, cuidar, proteger, alimentar y facilitar la inserción económica de migrantes y solicitantes de asilo. La Tabla 1 presenta una tipología de las infraestructuras humanitarias.

Tabla 1. Tipología de las infraestructuras humanitarias

Tipo de intermediación	Rol y descripción dentro de las infraestructuras humanitarias
Agentes ejecutivos internacionales	Representantes intergubernamentales, diplomáticos y cónsules, agentes multilaterales, presidentes de financiadoras y ONG internacionales, consultores y expertos internacionales
Agentes financiadores	Promotores y gestores dedicados a la recaudación y administración de fondos para la ayuda humanitaria; fundaciones, políticos, especialistas en cooperación internacional, ayuda al desarrollo y embajadores de buena voluntad
Sector privado	Empresarios que prestan servicios diversos como el alquiler o la venta de carpas, oficinas móviles, tráileres de carga, material de higiene, materiales de construcción, renta de inmuebles, etcétera
Profesiones liberales	Colegios y asociaciones de abogados, psicólogos, médicos, entre otros
Organizaciones de terreno	Misiones religiosas y ONG dedicadas a la provisión temporal de servicios básicos como hospedaje, alimentación y salud
Defensores	Organizaciones defensoras de los derechos humanos, asociaciones civiles dedicadas al litigio estratégico, a la investigación, incidencia y promoción de los derechos de los migrantes
Intermediarios irregulares y oportunistas	Organizaciones situadas en “zonas grises”,* agentes simuladores de causas humanitarias que se dedican al enganche y a la explotación de los migrantes; cooptación de espacios de alojamiento irregulares (campamentos)

* Es decir, zonas de ambigüedad, donde existen factores tanto legales como ilegales donde se gestan prácticas y dinámicas de distintos intermediarios de la industria de migración formales e informales que van desde enganchadores en los lugares de origen, “coyotes” y guías hasta el punto de cruce en la frontera e incluso hasta dentro de Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia con base en López Reyes, 2022

Si se considera el contexto migratorio de la frontera norte de México, se puede observar cómo la contención o el bloqueo de migrantes y solicitantes de asilo provocó un desbordamiento de los servicios humanitarios, particularmente de los que brindaban tradicionalmente las osc y algunas congregaciones religiosas, como albergues y comedores. La creciente población migrante en situación de vulnerabilidad llevó a que los políticos locales y medios de comunicación hablaran de crisis humanitaria y presionaran al gobierno federal para que este transfiriera recursos y se evitara así la concentración de migrantes en situación de calle (López Reyes, 2022).

Por lo tanto, esta crisis fue generada por las políticas migratorias estadounidenses, particularmente por los programas de contención y expulsión descritos en el primer apartado de este artículo. La respuesta para aliviar la emergencia no fue un cambio de política que evitara el bloqueo indefinido en ciudades como Juárez y Tijuana, sino que consistió en la transferencia de fondos públicos y privados para multiplicar los servicios de alojamiento, alimentación, salud e inserción laboral de las personas que se encontraban varadas en estas ciudades.

En este sentido, Gammeltoft-Hansen (2011) explica cómo la externalización del asilo promueve el desarrollo de economías *offshore* centradas en el control de la migración y la protección de los refugiados. A medida que los Estados ricos de destino delegan hacia otros Estados, considerados de origen o de tránsito, el control de la migración y la protección de los refugiados se desarrollan todo tipo de formas de subcontratación, pagos y compensaciones. Este flujo de recursos hacia terceros Estados suele acompañarse de compromisos humanitarios, de transferencias a organizaciones internacionales y fondos de coinversión con ONG locales, nacionales o internacionales.

La contraparte de la expulsión masiva y del bloqueo indefinido de migrantes y solicitantes de asilo en el norte de México fue la llegada de actores humanitarios a Ciudad Juárez y Tijuana. Además, la contingencia sanitaria decretada por la pandemia de COVID-19 obligó a generar nuevos servicios socioespaciales para el aislamiento, confinamiento o atención médica de migrantes y solicitantes de asilo, o bien de los propios agentes humanitarios.

Financiamiento, subcontrataciones y creación de infraestructura humanitaria

Las misiones humanitarias tienen raíces en diversas tradiciones religiosas, se sustentan históricamente en valores como la caridad y la compasión (Ticktin, 2016). Es a través de las iglesias que se pueden identificar antecedentes de la institucionalización del humanitarismo. Algunas de las misiones más destacadas en el campo de la movilidad humana han sido la Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), instituida en Nueva York desde 1881 (con oficina de atención a migrantes en la isla Ellis desde 1904); la congregación católica de Misioneros de San Carlos Borromeo o scalabrinianos, que tuvo origen en Italia, en 1887; y, American Friends Service Committee (AFSC), fundada por los cuáqueros, que inició actividades en 1918 en la Alemania de entreguerras (López Reyes, 2022).

Al finalizar la segunda guerra mundial, los Estados europeos promovieron la formación del régimen internacional de los refugiados, con el objetivo principal de brindar atención a millones de personas desplazadas forzosamente por ese conflicto armado. Con el nacimiento del sistema de Naciones Unidas se aprobaron instrumentos para la protección internacional de personas que sufrían persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y el Protocolo de Nueva York (1967). Asimismo, en 1950 se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cuya misión sería proteger y asistir a los refugiados. Dentro del marco de protección internacional, el ACNUR estableció alianzas con ONG, asociaciones religiosas y con los gobiernos para implementar las respuestas humanitarias en los espacios de recepción, acogida y relocalización de los refugiados. A partir de estos antecedentes, se analiza en este apartado la evolución de las infraestructuras migratorias en Ciudad Juárez y en Tijuana.

Infraestructuras humanitarias en la frontera norte de México

En la frontera norte de México, las comunidades católicas y cristianas se encargaron tradicionalmente de brindar atención primaria a grupos vulnerados, incluidos migrantes, deportados y refugiados. Desde la década de 1980, con el incremento de la migración irregular hacia Estados Unidos, la Iglesia católica identificó la necesidad de instalar servicios de acogida y alimentación para migrantes en tránsito y para personas repatriadas.

Durante las dos últimas décadas del siglo xx, Tijuana fue el principal punto de tránsito y de deportación, por lo que la orden católica de los scalabrinianos fundó ahí la primera casa del migrante, en 1987. En 1994, esta orden fundó el Instituto Madre Assunta para mujeres y niños migrantes. Asimismo, en 1991, la YMCA (Asociación de Jóvenes Cristianos) abrió un albergue para adolescentes migrantes no acompañados. Esto sentó las bases para la fundación, en 1996, de la Coalición Pro-Defensa del Migrante, A. C. (Coalipro), una red especializada que tiene por objetivo la atención y defensa de los derechos humanos de la población en movilidad, particularmente en las ciudades de Mexicali y Tijuana.

En contraste, hasta 2014 Ciudad Juárez solo contaba con dos albergues para migrantes: la Casa del Migrante que atendía a adultos solos y familias, y el albergue México Mi Hogar para Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) no acompañados del Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Cabe destacar que, a partir de la violencia generada por la lucha contra el crimen organizado, entre 2007 y 2012 surgieron diversas asociaciones civiles para promoción de los derechos humanos y la atención a víctimas (tales como Casa Amiga y Centro de Asesoría y Promoción Juvenil). Además, por presiones de las autoridades locales, desde 2010 se redujeron las deportaciones por el punto de El Paso-Ciudad Juárez.

Debido a la colindancia de Tijuana con San Diego (California) que forma con Los Ángeles el principal corredor urbano de destino de migrantes mexicanos, surgieron asociaciones trasfronterizas de asistencia social que originalmente se fundaron como *non profits* en Estados Unidos y más tarde se instalaron en la frontera bajacaliforniana (Border Angels, Al otro lado, Espacio Migrante, entre otras). Con el fuerte incremento de las deportaciones durante el gobierno de Barack Obama (2009-2017) se fundó una docena de albergues administrados principalmente por iglesias protestantes y por personas deportadas (Albicker Aguilera & Velasco Ortiz, 2018).

En ambas ciudades empezaron también a operar, en esa época, osc especializadas en el acompañamiento legal, psicosocial o en la defensa de los derechos humanos. El activismo trasfronterizo caracterizó desde un inicio a estas organizaciones; muchas realizaban acciones de terreno con aliados binacionales, obtenían transferencias de fondos, donaciones en especie o realizaban eventos de caridad en el sur de Estados Unidos.

A raíz del aumento considerable de los flujos de migrantes con necesidades de protección internacional, en 2019 diversas agencias de las Naciones Unidas, en particular la OIM, ACNUR y Unicef, abrieron misiones territoriales u oficinas en Ciudad Juárez y en Tijuana. En ambas ciudades se establecieron formas de colaboración con los denominados socios estratégicos de esas agencias, es decir ONG transnacionales como Save the Children, Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS) e International Rescue Committee (IRC).

A medida que, a nivel global, las osc y los gobiernos locales desempeñaban un papel cada vez más relevante como promotores e implementadores de la atención humanitaria se multiplicaron los acuerdos interinstitucionales y las modalidades de subcontratación. En un contexto de creciente fortalecimiento de las políticas de control migratorio, vigilancia y seguridad en las fronteras, la OIM desarrolló su “marco de gobernanza global de las migraciones” que implicaba alianzas estratégicas multiactores para la implementación de políticas de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, pero también políticas de control de las migraciones, de lucha contra el tráfico y la trata de personas (Pécoud, 2017).

Tanto el ACNUR como la OIM se transformaron en actores fundamentales para la recaudación de fondos, la intermediación entre gobiernos y sociedad civil, las transferencias financieras hacia actores públicos y privados locales. Surgieron modalidades múltiples de contratación de osc, de instituciones públicas y de empresas privadas para la asistencia y la ayuda primaria. La diversificación (sub)contractual comprende los esquemas plasmados en la Tabla 2.

Tabla 2. Esquemas de (sub)contratación y financiamiento de las infraestructuras humanitarias

(Sub)contratación y financiamiento	Descripción
Empresas transnacionales de contratación (enganchadoras globales)	Empresas privadas de subcontratación, contratos a partir de convocatorias públicas internacionales enfocadas a socios estratégicos y aliados implementadores locales
Acuerdos interinstitucionales y otros paradiplomáticos	Gestados entre gobiernos locales y transnacionales, ONG y privados (ej. hermanamiento de ciudades, acuerdos interinstitucionales en materia de seguridad y desarrollo)
Concursos, contratos por proyecto-bajo objetivo y licitaciones transnacionales	Concursos y convocatorias públicas en plataformas internacionales, nacionales y locales
Subcontrataciones híbridas	Contrataciones entre distintos actores públicos, privados y sociales
Acuerdos y convenios a partir de eventos de altruismo, donación-financiamiento	Eventos de recaudación enfocados al apoyo, mantenimiento o rescate de albergues, asilos, comedores (ejemplo, teletón, asilotón, redondeos, rifas, etcétera)

Fuente: elaboración propia con base en López Reyes, 2022

En México, reformas legales e institucionales, llevadas a cabo durante la década de 2000, incentivaron la participación social, a través de osc, en asuntos tales como la representación legal de grupos vulnerados, promoción y defensa de derechos humanos, atención a víctimas, entre otros. Tales reformas fueron trascendentales para la formación de un modelo de financiamiento y sustento de la sociedad civil por los tres niveles de gobierno. De esta forma se destinaron a gobiernos locales y a organizaciones sociales recursos como el Fondo para Atención a Desastres (Fonden), el Fondo de Fronteras y, entre 2009 y 2017, el Fondo de Atención a Migrantes (FAM). Baja California y Chihuahua recibían recursos del FAM a través de sus secretarías de gobierno, las

cuales, para su administración y ejecución, colaboraban con dependencias municipales y osc con registro.

En diciembre de 2018, al inicio de la presidencia de AMLO, se revirtieron las políticas de asignación de fondos y fideicomisos para la sociedad civil. Esto ocurrió en una coyuntura migratoria cada vez más compleja en México: con el arribo de las auto-denominadas “caravanas migrantes” y la ejecución de MPP se agudizó la situación de bloqueo o atrapamiento de personas con necesidades de protección internacional en la frontera norte del país (París Pombo et al., 2021). Los albergues para migrantes en Juárez y en Tijuana resultaban ya totalmente insuficientes para atender a una población creciente, en gran parte conformada por familias con NNA y por personas desplazadas forzadas provenientes de México, Centroamérica, Sudamérica y El Caribe.

A medida que el gobierno mexicano retiraba fondos a las osc creció el presupuesto transferido por las agencias de las Naciones Unidas. A pesar de ello, los recursos no alcanzaban a cubrir las necesidades generadas por el crecimiento continuo de la población y por sus condiciones de vulnerabilidad. Así, por primera vez en la frontera norte, los gobiernos municipales de Juárez y de Tijuana se vieron obligados a abrir albergues o espacios de alojamiento en edificios rentados para tal efecto, en escuelas públicas y en instalaciones deportivas (París Pombo et al., 2021).

Los Centros Integradores para Migrantes (CIM)

Entre abril y mayo de 2019 en Ciudad Juárez, un grupo de empresarios preocupados por las posibles consecuencias económicas de un cierre unilateral de la frontera por el gobierno estadounidense ante el crecimiento de flujos migratorios indocumentados presionó al gobierno federal mexicano para que canalizara fondos y atendiera la problemática migratoria en la ciudad. A las organizaciones empresariales se unieron osc y funcionarios de los tres niveles de gobierno, que manifestaban su preocupación por el aumento de la población migrante en situación de calle.

En respuesta, el gobierno federal fundó el Centro Integrador para Migrantes (CIM) Leona Vicario y replicó el modelo en Tijuana, con el CIM Carmen Serdán. Estos centros fueron instalados en edificios donde antiguamente habían operado maquiladoras; constituían grandes espacios de alojamiento, atención humanitaria, inserción laboral y procesamiento migratorio, con una capacidad de atención para 900 personas. A la vez, se conformaron como núcleos de colaboración interinstitucional, facultados por una coordinación intersecretarial del gobierno federal en la cual convergen acciones de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil. Al interior de los CIM se instalaron largos pabellones con módulos atendidos por diversos actores políticos y sociales, locales, nacionales e internacionales, para brindar una variedad de servicios a las personas alojadas (Figura 1 y Figura 2).

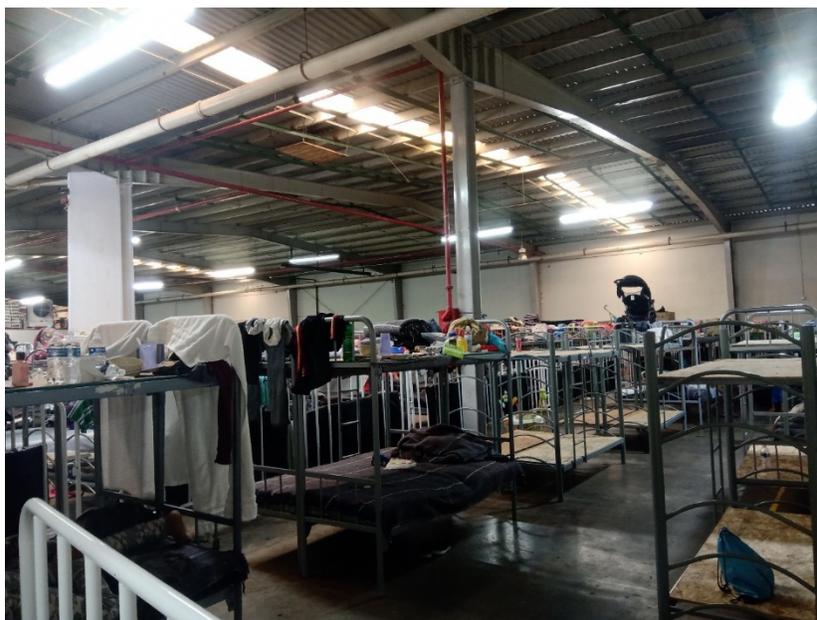
Con base en los distintos contextos fronterizos, los centros integradores han tenido que adaptar y reajustar operaciones, se pueden identificar al menos tres etapas de operación:

1. Fase piloto (entre 2019-marzo 2020). Los CIM iniciaron operaciones en Ciudad Juárez, en el Centro Leona Vicario, el 1 de agosto de 2019 y en Tijuana, en el Centro Carmen Serdán, en diciembre de ese año. La población objetivo estaba integrada por migrantes que se encontraban bajo MPP. El tiempo de perma-

nencia estaba determinado por la programación de audiencias en las cortes de Estados Unidos y la resolución de los jueces de inmigración estadounidenses, el cual fue variado con un promedio de espera de tres a seis meses, hasta que se ralentizó el programa en marzo de 2020.

2. Fase de contingencia sanitaria (marzo 2020-enero 2021). Ante el contexto de la pandemia, se crearon espacios de confinamiento, así como los llamados “espacios filtro”, destinados al triaje sanitario. Debido a la cancelación de las audiencias en las cortes de inmigración estadounidenses, se eliminaron tiempos de permanencia en los espacios de acogida. Por otro lado, ante las expulsiones bajo el Título 42, los centros ampliaron los criterios para recibir a migrantes expulsados.
3. Fase de consolidación del modelo. Al inicio de la administración Biden (febrero de 2021), al decretarse el “final” de MPP, se instaló el sistema CONECTA para procesar a las personas que se encontraban esperando en México y tenían todavía casos abiertos en las cortes de Estados Unidos. Las zonas CONECTA se establecieron en las afuera de los CIM para facilitar el punto de reunión de las personas, así como para aquellos migrantes que necesitaran pernoctar y bañarse antes de su cruce. En diciembre de 2021, al ser obligado el gobierno de Biden a reimplementar MPP, se inició una segunda fase del programa. El gobierno mexicano se comprometió a cumplir con las necesidades de atención humanitaria para la población integrada a ese programa, para lo cual se recurrió nuevamente a los CIM (López Reyes, 2022). De acuerdo con el centro de datos de estas instituciones, entre 2019 y 2022 habían sido beneficiarias 20 000 personas en movilidad.

Figura 1. Centro Integrador para el Migrante Leona Vicario, Ciudad Juárez, Chihuahua



Fuente: Emilio Alberto López Reyes (2019)

Figura 2. Dormitorios. Centro Integrador para el Migrante Carmen Serdán, Tijuana, Baja California

Fuente: Emilio Alberto López Reyes (2021)

Los hoteles filtro

En mayo de 2020, en un esfuerzo coordinado por noventa organizaciones e instituciones internacionales, binacionales, nacionales y locales, se acordó crear los hoteles filtro, que tenían objetivos de triaje sanitario y de confinamiento (Figura 3). La acción conjunta se basó en una coinversión: el alquiler era pagado directamente con recursos de la OIM mientras que los costos operativos como servicios (agua, luz, gas, etcétera), alimentación y equipo médico estaban a cargo de diferentes instituciones públicas municipales, estatales y federales, así como del sector privado (López Reyes, 2022).

Los hoteles filtro fueron un modelo de gobernanza migratoria y de salud pública que en origen estaba proyectado para operar a corto plazo (tres meses). Debido a la prolongación de la pandemia, aunado a la continuidad en las políticas de contención, los hoteles OIM se mantuvieron en funciones desde mayo de 2020 hasta enero de 2023. Fungieron como dispositivos para el control y filtro sanitario, evitando así la propagación del virus en la red de infraestructuras migratorias, ventanillas de atención, centros de acogida, comedores, entre otros.

La población migrante, alojada por familias en habitaciones de los hoteles, era canalizada inicialmente por las autoridades migratorias mexicanas y por los albergues (ya que estos entraron en confinamiento con la población alojada al inicio de la pandemia). Una vez cumplidos catorce días de confinamiento, las personas eran canalizadas hacia los albergues de la sociedad civil o a los CIM.

Con la evolución de la pandemia de COVID-19 y el surgimiento de nuevas variantes del virus, los hoteles filtro se mantuvieron saturados con casos activos. De tal

forma, los albergues comenzaron a canalizar hacia allí a personas que resultaban positivas al virus SARS-CoV-2 en pruebas PCR, así como a sus familiares o acompañantes. Esto implicó que adecuaran espacios de aislamiento para casos sospechosos en sus propias instalaciones (Figura 4).

Figura 3. Hotel filtro en Tijuana, Baja California



Fuente: Emilio Alberto López Reyes (2021)

Figura 4. Filtro sanitario en el hotel de Ciudad Juárez, Chihuahua



Fuente: Emilio Alberto López Reyes (2021)

CONECTA

Un tercer tipo de infraestructura humanitaria fundado en el contexto de la pandemia fue el sistema CONECTA para finalizar el programa MPP. A diferencia de los CIM y de los hoteles-filtro, CONECTA no constituía un espacio de alojamiento sino de triaje migratorio y sanitario. Al decretarse la readmisión de solicitantes de asilo bajo MPP en Estados Unidos se diseñó este sistema para identificar, registrar y procesar a las personas que podían beneficiarse de este mecanismo o modalidad, además de evitar riesgos sanitarios durante su movilidad.

El sistema CONECTA contó con un portal administrado por el ACNUR para el registro de todas las personas que podrían ser beneficiadas. La agencia de las Naciones Unidas se encargó además de coordinar, con apoyo de OIM, las acciones de decenas de instituciones y organizaciones internacionales, nacionales y locales, instaladas en módulos de atención que se ubicaban fuera de los CIM.

El proceso de triaje comprendió varias etapas en oficinas móviles instaladas a las afueras de los CIM. Primero, se ingresaba al grupo de personas a una sala de espera donde se revisaban síntomas para identificar casos sospechosos de COVID-19. Después, se aplicaba una prueba diagnóstica de antígeno covid, se les ofrecía una consulta médica y la interpretación de sus análisis clínicos. A continuación, los migrantes recibían un desayuno; enseguida, pasaban a un módulo de asesoría legal a cargo de ONG. Ahí, se les brindaba información sobre la situación de su caso en MPP y se les apoyaba en el prellenado de los formatos migratorios para ese país.

En la siguiente etapa se conducía a las personas a un filtro migratorio administrado por el INM donde se dejaba el documento migratorio y se registraba su salida. En caso de que la persona no tuviera o hubiera perdido su documento de estancia en el país, las autoridades del INM la apoyaban para la elaboración de un escrito libre, con lo que concluían sus procesos migratorios en México. Finalmente, los migrantes readmitidos eran trasladados al puerto fronterizo donde cruzaban en compañía de oficiales de protección de la OIM y eran recibidos por agentes del CBP (López Reyes, 2022).

Entre febrero y agosto de 2021, de 21 000 solicitudes pendientes, cerca de 13 000 personas fueron readmitidas en Estados Unidos a través del sistema CONECTA, lo que representa poco menos de la mitad de los casos pendientes bajo MPP (Chishti & Bolter, 2021).

Gobierno de las migraciones y seguridad fronteriza

Los tres tipos de infraestructuras humanitarias descritos en el apartado anterior se basan en una organización del espacio que se asemeja a una maquinaria con múltiples engranajes. El “procesamiento de casos” se realiza en pabellones con módulos que representan escalas sucesivas de lo que Mountz (2015) ha denominado “el largo corredor del asilo”. Para realizar sus trámites, los solicitantes de asilo recorren oficinas ubicadas en una disposición geométrica de forma modular. Esta forma espacial facilita el control de la movilidad: por ejemplo, una vez ingresadas a los CIM, las personas pueden salir únicamente con ciertos permisos escritos que son racionados (de manera ordinaria, no se aprueba más de una salida al día); estos permisos deben ser justificados por razones laborales, de salud o de trámites migratorios. En el caso de los hoteles filtro, si la persona sale de las instalaciones tiene prohibido regresar.

Este modelo constituye un dispositivo de confinamiento donde la *expertise* médica provee el saber técnico para la gestión de la movilidad y el gobierno de la población migrante (Anderlini, 2022). Las organizaciones humanitarias coadyuvan con las autoridades migratorias y de salud para garantizar la seguridad de la población migrante, pero también la salud del conjunto de la población residente en las ciudades. Por medio de la segregación y el confinamiento de los migrantes se busca evitar la propagación de la epidemia al tiempo que se controla la movilidad humana y los posibles cruces no autorizados de la frontera.

Las infraestructuras humanitarias permiten el gobierno de los cuerpos, el encauzamiento de las conductas y de la movilidad, es decir, lo que Michel Foucault (1991, p. 101) denomina *gubernamentalidad*: el gobierno de las poblaciones a través de un ensamblaje de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas. Esta forma de gobierno implica una disposición ordenada de los cuerpos y un control disciplinado de las movilidades. En *Vigilar y castigar*, Foucault (1976) había analizado también la importancia de la arquitectura y de la distribución geométrica en los procesos de disciplina de los cuerpos.

La clasificación se realiza con base en expedientes por individuo o familia, elaborados a partir de cuestionarios o formatos administrados por las diversas instituciones y organizaciones sociales. Así, cada persona o familia cuenta con un expediente migratorio administrado por el INM, un expediente médico que comparten distintas instituciones de salud y humanitarias (las secretarías de salud municipales, estatales y federal, la Cruz Roja, Médicos Sin Frontera, etcétera) y un registro utilizado por organizaciones sociales para brindar asistencia de acuerdo con criterios de vulnerabilidad. Las familias con niñas, niños y adolescentes son entrevistadas y registradas por la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de acuerdo con la ley que obliga a estas instituciones a garantizar el interés superior de la niñez en situación de movilidad. Al haber sido expulsados o devueltos a México por autoridades estadounidenses, muchos migrantes cuentan además con un expediente en las cortes de inmigración de ese país o en las agencias del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security [DHS]).

Los tres dispositivos tienen también funciones de triaje migratorio: permiten concentrar y clasificar a los migrantes de acuerdo con características sociodemográficas, origen nacional, factores de expulsión y factores de vulnerabilidad. En función de esas clasificaciones se decide el permiso humanitario para su ingreso a Estados Unidos, el retorno voluntario asistido a los países de origen o la integración en México.

Otro factor en común de las infraestructuras migratorias estudiadas es el de coordinar o articular las actividades de numerosos actores públicos y privados dedicados a labores de seguridad, control de la movilidad humana, protección de los derechos humanos, cuidados psicológicos y médicos, cuidados de niñas, niños y adolescentes y de otras poblaciones consideradas como “vulnerables”. Estas formas de coadyuvanza constituyen lo que se ha dado en llamar “gobernanza migratoria”. Esta legitima las políticas de seguridad fronteriza y de control migratorio sobre la base del discurso humanitario. Se entiende aquí lo humanitario en el sentido amplio que le atribuye Didier Fassin (2010), es decir, como un movimiento afectivo acompañado de sentimientos morales que justifican prácticas de gobierno. El discurso humanitario es así el de la compasión, se apoya en decisiones políticas y reproduce relaciones de poder (entre el que sufre y quien le brinda ayuda).

Cabe señalar las funciones mixtas de varios de los actores involucrados en el funcionamiento de las infraestructuras humanitarias, es decir, su dualidad como agentes de control de la movilidad y de protección de los migrantes o de ayuda humanitaria. Por ejemplo, el ejército protege las instalaciones de los CIM, pero también prepara los alimentos para los migrantes alojados. La OIM se encarga de disuadir a los migrantes de continuar con su proyecto migratorio, promoviendo su programa de Retorno voluntario asistido. Pero esta organización canaliza también ingentes fondos financieros y participa directamente en la provisión de servicios humanitarios.

En un texto sobre el albergue temporal instalado por el gobierno municipal de Piedras Negras, con apoyo de una veintena de instituciones locales, estatales y federales, Bruce y Rosales Martínez (2021) hablan de una “atención humanitaria a la fuerza”, al considerar que, una vez canalizados hacia el albergue, los migrantes no tenían libertad de movimiento, eran estrictamente controlados a través de distintas agencias de seguridad, pero recibían una diversidad de servicios tales como alimentación, salud, comunicaciones con sus familias, comunicación con los consulados, entre otros. Este modelo revela un régimen de confinamiento caracterizado por la preponderancia de la razón humanitaria (Fassin, 2010). Es decir, los mecanismos de inclusión y exclusión se basan en la vulnerabilidad, la enfermedad y la fragilidad de los migrantes, mientras que las instituciones y organizaciones humanitarias operan bajo la lógica de la compasión.

Finalmente, las infraestructuras humanitarias permiten la subcontratación de una heterogeneidad de actores públicos y privados para desempeñar labores de vigilancia médica, asistencia humanitaria, control y canalización de la movilidad humana, bajo lógicas que conducen a la privatización de las políticas migratorias y del cuidado-rescate (López-Sala & Godenau, 2019). Estas subcontrataciones ocurren a nivel político y económico de formas diversas, desde negociaciones, transferencias de capital financiero y social, captación de personal, prestación de servicios temporales, trabajo con base en objetivos o bajo proyecto, entre otros.

Conclusiones

La pandemia de COVID-19 justificó el cierre selectivo de la frontera terrestre, la cancelación de las audiencias en las cortes de inmigración y el bloqueo indefinido de solicitantes de asilo en el norte de México. Más que alterar o transformar la política migratoria, el efecto de la pandemia fue intensificar el bloqueo de los solicitantes de asilo y las restricciones para pedir protección internacional en Estados Unidos. Si bien existía ya, antes de la emergencia sanitaria, un proceso de *infraestructuralización* de la migración (Xiang & Lindquist, 2018), la pandemia obligó no solo a crear nuevas infraestructuras humanitarias, como fue el caso de los hoteles filtro, sino también a adaptar rápidamente las infraestructuras existentes para crear zonas de triaje y de confinamiento sanitario.

Las declaraciones de emergencia o de crisis migratoria y sanitaria por los gobiernos estadounidense y mexicano justifican importantes transferencias financieras hacia el norte de México a través de fundaciones y de las agencias de las Naciones Unidas. En Tijuana y Ciudad Juárez, los procesos de subcontratación para el triaje migratorio y sanitario y la atención humanitaria han favorecido la transferencia de responsabilidades

a autoridades locales y a osc para la atención prioritaria de poblaciones migrantes vulnerables o para recomendar su cruce a Estados Unidos. A partir de criterios que varían de acuerdo con los actores involucrados en el proceso de triaje, estos toman decisiones que inciden en la vida de las personas con necesidades de protección internacional. La opacidad de los procesos de clasificación y selección para el cruce de la frontera implica que miles de personas esperen indefinidamente una resolución y confronten distintas situaciones de atrapamiento socioespacial y legal.

Estos sistemas de triaje y contención migratoria son una vía para eludir el derecho al asilo, estipulado en normativas internacionales y nacionales. De acuerdo con Didier Fassin, una serie de consideraciones para evaluar el sufrimiento de las personas y su vulnerabilidad —es decir lo que el autor denomina “la razón humanitaria”— ha ido sustituyendo gradualmente al asilo. Este artículo demuestra que las infraestructuras humanitarias cumplen con ese propósito y contribuyen, en términos del autor, a una forma de “gobierno humanitario”: se sustentan en sentimientos morales para la instalación de “dispositivos y acciones que administran, regulan, favorecen la existencia de los seres humanos” (Fassin, 2010, p. 8).

Las infraestructuras humanitarias desempeñan simultáneamente funciones de seguridad y de ayuda humanitaria. Las lógicas securitarias y humanitarias no son antagónicas, sino complementarias, articuladas y constituyen la matriz desde la cual se formulan acciones públicas en el campo de la gobernanza de las migraciones. El discurso humanitario que presenta a los migrantes como víctimas y subraya su vulnerabilidad legitima las medidas de contención y confinamiento para atender sus necesidades básicas y proteger a los miembros más débiles, particularmente a NNA y personas enfermas.

En relación con la provisión de servicios humanitarios, Agustín (2007) advierte sobre los riesgos de la intermediación de los actores sociales y los espacios en los que convergen las tareas de rescate, protección y control de los migrantes. Distintas organizaciones pueden justificar su continuidad o sustentabilidad ante financiadoras, mecenases o donantes, manteniendo o prolongando la pasividad de las personas vulneradas o víctimas rescatadas. Esta autora muestra también cómo las organizaciones o asociaciones de tipo humanitario pueden llegar a apropiarse de la representación, la voz de la víctima o la agencia de la persona vulnerada, y provocar así una revictimización.

Las infraestructuras migratorias representan un esfuerzo por gobernar la movilidad humana en una zona donde las migraciones aparecen bajo la imagen de “turbulencia” (Papastergiadis, 2000). Se trata de dispositivos que, por un lado, se proponen cuidar a los migrantes, proveyendo una ayuda básica para cubrir sus necesidades físicas y, por el otro, permiten poner en marcha modelos de gobernanza con la coadyuvancia de una multiplicidad de actores sociales y políticos no migrantes. Pero ese modelo de gobierno o este régimen de confinamiento es rebasado continuamente por el crecimiento de los flujos migratorios. Esto lleva a formas de autoorganización, campamentos improvisados, intentos de cruce colectivo, entre otros.

Referencias

- Agamben, G. (2006). Théorie des dispositifs. *Poésies* (115), 25-33. <https://doi.org/10.3917/poesi.115.0025>
- Agustín, L. M. (2007). *Sexo y marginalidad. Emigración, mercado de trabajo e industria del rescate*. Editorial Popular.
- Albicker Aguilera, S. & Velasco Ortiz, L. (2018, mayo). Capacidades de la sociedad civil en Tijuana para atender y proteger a la población migrante. En M. D. París Pombo (Coord.), *Informe especial: migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil* (pp. 57-70). El Colef/CNDH. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Migrantes-2016-2017.pdf>
- American Immigration Lawyers Association (AILA). (2022, 7 de octubre). *Featured issue: migrant protection protocols* (AILA Doc. No. 19091660). <https://www.aila.org/advo-media/issues/port-courts>
- Anderlini, J. (2022). Circolazioni. Tra politiche confinarie, ristrutturazione del mercato del lavoro e pandemia. En J. Anderlini, D. Filippi & L. Giliberti (Eds.), *Borderland Italia. Regime di frontiera e autonomia delle migrazioni* (pp. 27-58). Derive Approdi.
- Bruce, B. & Rosales Martínez, Y. (2021). Atención humanitaria a la fuerza: gobernanza de la caravana migrante centroamericana en Piedras Negras, Coahuila. En C. Contreras Delgado, M. D. París Pombo & L. Velasco Ortiz (Coords.), *Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos* (pp. 231-264). El Colegio de la Frontera Norte.
- Customs and Border Protection (CBP). (2023a, 27 de marzo). *Nationwide enforcement encounters: Title 8 enforcement actions and Title 42 expulsions fiscal year 2020*. Recuperado el 16 de octubre de 2023 de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics-fy2020>
- Customs and Border Protection (CBP). (2023b, 26 de mayo). *Nationwide enforcement encounters: Title 8 enforcement actions and Title 42 expulsions fiscal year 2021*. Recuperado el 16 de octubre de 2023 de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics-fy2021>
- Customs and Border Protection (CBP). (2023c, 3 de agosto). *Nationwide enforcement encounters: Title 8 enforcement actions and Title 42 expulsions fiscal year 2022*. Recuperado el 16 de octubre de 2023 de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics-fy22>
- Chishti, M. & Bolter, J. (2021, 2 de diciembre). Court-ordered relaunch of Remain in Mexico Policy tweaks predecessor program, but Faces Similar Challenges. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/court-order-relaunch-remain-in-mexico>
- Fassin, D. (2010). *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Gallimard/Seuil.
- FitzGerald, D. S. (2019). *Refuge beyond reach: How rich democracies repel asylum seekers*. Oxford University Press.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.

- Foucault, M. (1991). Governmentality (lección au Collège de France, February, 1978). En G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect. Studies in governmentality. With two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 87-104). Harvester and Wheatsheaf.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Access to asylum: International Refugee Law and the globalisation of migration control* (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511763403>
- Gammeltoft-Hansen, T. & Nyberg Sorensen, N. (Eds.). (2013). *The migration industry and the commercialization of international migration*. Routledge.
- López Reyes, E. A. (2022). *Infraestructuras migratorias y políticas de externalización en Ciudad Juárez y Tijuana 2016-2021* [Tesis doctoral, El Colegio de la Frontera Norte]. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20191515/>
- López-Sala, A. & Godenau, D. (2019). Between protection and “profit”: the role of civil society organizations in the migrant reception markets in Spain. *Migraciones Internacionales*, 10(36). <http://dx.doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2135>
- Meissner, D. Hipsman, F. & Aleinikoff, T. A. (2018). *The U.S. asylum system in crisis. Charting a way forward*. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-AsylumSystemInCrisis-Final.pdf>
- Menjívar, C. Ruiz, M. & Ness, I. (2019). Migration crises. Definitions, critiques, and global contexts. En C. Menjívar, M. Ruiz & I. Ness (Eds.), *The Oxford Handbook on Migration Crises* (pp. 1-18). Oxford University Press.
- Miranda, B. & Silva Hernández, A. (2022). Gestión desbordada: solicitudes de asilo en Estados Unidos y los mecanismos de espera allende sus fronteras. *Migraciones Internacionales*, 13, Artículo 4. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2385>
- Mountz, A. (2015). In/visibility and the securitization of migration. Shaping publics through border enforcement on islands. *Cultural Politics*, 11(2), 184-200. <http://doi.org/10.1215/17432197-2895747>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021, 20 de septiembre). *2º Aniversario —julio 2019-julio 2021*. https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbd11686/files/08.09.2021_sitrep-2-aniversario-final.pdf
- Papastergiadis, N. (2000). The turbulence of migration: globalization, deterritorialization and hybridity. Oxford/Polity Press.
- París Pombo, M. D. (2019). Violence at the US-Mexican border. En C. Menjívar, M. Ruiz & I. Ness (Eds.), *The Oxford Handbook on Migration Crises* (pp. 485-500). Oxford University Press.
- París Pombo, M. D. (2020). La extraterritorialización de la espera y la negación del derecho al asilo en Estados Unidos [Dossier]. *LASA Forum*, 51(2), 75-79. <https://forum.lasaweb.org/files/vol51-issue2/Dossier2-2.pdf>
- París Pombo, M. D. (2022, abril). Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *REMHU, Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 30(64), 101-116. <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/1614>
- París Pombo, M. D. & Montes, V. (2021). Hostility, humanitarianism, and radical solidarity with migrants in Tijuana, Mexico. En L. Faret & H. Sanders (Eds.), *Migrant protection and the city in the Americas* (pp. 211-235). Palgrave Macmillan.

- París Pombo, M. D., Velasco Ortiz, L. & Contreras Delgado, C. (2021). Introducción. Las caravanas y otras formas de movilidad colectiva en el nuevo contexto migratorio. En C. Contreras Delgado, M. D. París Pombo & L. Velasco Ortiz (Coords.), *Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos* (pp. 9-38). El Colegio de la Frontera Norte.
- Pécoud, A. (2017). Politización/despolitización de las migraciones. Discursos y prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones. *Relaciones Internacionales*, (36), 177-196. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2017.36.009>
- Ticktin, M. (2016). Thinking beyond humanitarian borders. *Social Research: an International Quarterly*, 83(2), 255-271. <http://doi.org/10.1353/sor.2016.0030>
- Watson, S. (2015, junio). The criminalization of human and humanitarian smuggling. *Migration. Mobility & Displacement*, 1(1), 39-53. <https://journals.uvic.ca/index.php/mmd/article/view/13273>
- Xiang, B. & Lindquist, J. (2014). Migration infrastructure. *International Migration Review*, 48(1). <https://doi.org/10.1111/imre.12141>
- Xiang, B. & Lindquist, J. (2018, diciembre). Postscript. Infrastructuralization: evolving sociopolitical dynamics in labour migration from Asia. *Pacific Affairs*, 91(4), 759-773. <https://www.jstor.org/stable/44874890>

Emilio Alberto López Reyes

Mexicano. Doctorado en estudios de migración por El Colegio de la Frontera Norte. Profesor asociado a la Universidad Autónoma de Chihuahua y al Colegio de Chihuahua. Investigador posdoctoral en el proyecto “Geografías del desplazamiento” adscrito a la University of Texas Austin. Líneas de investigación: movilidad humana, políticas públicas, violencias. Publicación reciente: Barrios de la O, M. I. & López Reyes, E. A. (2022). Análisis del desplazamiento forzado interno: avances y pendientes en la agenda pública. En O. A. Esparza del Villar & M. Gutiérrez Vega (Coords.), *Contingencia migratoria en Ciudad Juárez: contexto de la migración de solicitantes de protección internacional (2018-2020)*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

María Dolores París Pombo

Mexicana. Doctorada en investigación en ciencias sociales por la Flacso México. Profesora investigadora adscrita a El Colegio de la Frontera Norte. Líneas de investigación: migraciones y derechos humanos, discriminación y racismo y violencia. Publicación reciente: París Pombo, M. D. (2022, abril). Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 30(64), 101-116. <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/1614>