



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Infraestructuras migratorias y políticas de externalización en
Ciudad Juárez y Tijuana 2016- 2021

Tesis presentada por

Emilio Alberto López Reyes

para obtener el grado de

DOCTOR EN ESTUDIOS DE MIGRACIÓN

Tijuana, B. C., México
2022

ÍNDICE DE CONTENIDO

Resumen.....	11
<i>Abstract</i>	12
<i>Résumé</i>	13
Introducción.....	14
¿Por qué infraestructuras migratorias en la frontera norte de México?.....	14
Políticas y medidas de externalización del asilo (<i>néo-refoulement</i>).....	16
Subcontrataciones, financiamientos y negocios humanitarios	18
Preguntas, objetivos e hipótesis.....	21
Estrategia metodológica	23
Argumento central de la tesis.....	25

CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN A REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO: DEL *NON REFOULEMENT* A LA EVASIÓN Y EXTERNALIZACIÓN

Antecedentes

Introducción.....	26
1.1 Universalización de la acción humanitaria	28
1.2 La conformación del régimen internacional de protección de los refugiados.....	32
1.2.1. Los sistemas de asilo y refugio durante la guerra fría.....	33
1.2. 2. Sistema interamericano de asilo y actores de protección de los refugiados	39
1.3 Complejo del régimen internacional, consorcio interagencial humanitario y grupo mundial para las migraciones	46
1.3.1 Formación del consorcio interagencial humanitario y el grupo mundial para la migración.....	47
1.4 Pactos globales, corresponsabilidades y las formas institucionales de externalización.....	52

1.4.1 Un horizonte desalentador. Ejercicios y prácticas de externalización por países receptores de solicitantes de asilo.....	57
Conclusiones.....	60

CAPÍTULO II. TRIAJE, INFRAESTRUCTURAS MIGRATORIAS Y LAS LÓGICAS DE LA EXTERNALIZACIÓN (*OUTSOURCING*).

Debates teóricos sobre movilidad humana, solicitantes de asilo y refugiados

Introducción.....	62
2.1. Triaje, categorizaciones migratorias y protección internacional	66
2.1.1 Abordajes desde las teorías sociales sobre migración	66
2.1.2. Usos y prácticas de la codificación socio jurídica de la protección.....	68
2.2 Securitización y políticas de externalización	76
2.2.1 Dispositivos e instrumentación de gubernamentalidad.....	79
2.3. Políticas de externalización y atrapamientos	80
2.3.1 El principio de <i>non refoulement</i> y los procesos de <i>néo refoulement</i> : rechazo en las fronteras, tercer país seguro y primer país de asilo.....	82
2.3.2 Extraterritorialización de la espera y atrapamientos.....	85
2.3.3 Políticas de vida y humanitarismo	88
2. 4. Gobernanza, mercados de la gestión migratoria y <i>outsourcing</i>	90
2.4 .1 La diversificación de las subcontrataciones (<i>outsourcing</i>).....	92
2.5 Creación de infraestructuras y resurgimiento de las industrias de la migración y del rescate	94
2.5.1 Negocios humanitarios, transferencias y financiamientos	96
Conclusiones.....	97

CAPITULO III: ENFOQUE METODOLÓGICO: RASTREO DE PROCESOS, MAPEO DE ACTORES Y UNIDADES ANALÍTICAS

Coordenadas metodológicas

Introducción.....	98
-------------------	----

3.1 La lógica detrás del método y el punto de partida.....	98
3.2 Diseño de investigación	104
3. 2. 1. Coordinada Territorial.....	104
3. 2. 2. Coordinada Temporal.....	107
3. 2. 3. Coordinada Temática.....	108
3.3 Los sujetos de estudio/unidades de análisis	109
3.3.1 Propuesta tipológica como herramienta guía para el rastreo.....	115
3.4 Estrategia metodológica	117
3.4.1. La construcción de fuentes primarias. Entrevistas semiestructuradas, cédulas analíticas y reportes de campo.....	118
3. 4. 2. Fuentes primarias en colaboración.....	119
3. 4. 3. Investigación colaborativa y acción pública. Talleres de fortalecimiento de capacidades CIM	122
3. 4. 4. Selección de fuentes secundarias	123
3.5 Etapas y fases de inmersión a campo. Esquivando los semáforos rojos.....	124
3.6 Ruta del rastreo de procesos.....	125
3.6.1 Estrategia analítica. Cédulas y análisis de contenido.....	130

CAPITULO IV. SECURITIZACIÓN Y POLÍTICAS DE EXTERNALIZACIÓN DEL ASILO AL NORTE DE MÉXICO

Rastreo de políticas

Introducción.....	132
4.1 Securitización de fronteras y protección internacional en los sistemas de inmigración de Estados Unidos y México.....	133
4.1.1 Reformas estructurales al régimen de inmigración y asilo en Estados Unidos.....	133
4.1.2. Migración y refugio en México. Vacíos legales, Políticas de seguridad y subcontratación de facultades humanitarias.....	141
4.1.3 Gubernamentalidad, acción pública local y gobernanza migratoria.....	151

4.2 Premisas de la externalización de controles hacia la franja fronteriza México-EUA y negocios de la migración en Tijuana y Juárez.....	155
4.2.1 Zonas grises y negocios irregulares de la migración.....	157
4.3 Políticas y programas para la externalización del asilo hacia el norte de México.....	161
4.3.1 Primeras formas de antesala o externalización, números y listas en Tijuana.....	161
4.3.2 Las listas de espera/ <i>Metering List</i>	168
4.3.3 Protocolos de Protección a Migrantes PPM 1.0 (<i>Migrant Protection Protocols Remain in México- MPP</i>)	173
4.4 La emergencia sanitaria por COVID-19 y la transición a la administración Biden.....	176
Conclusiones.....	180

CAPITULO V. FINANCIAMIENTOS, SUBCONTRATACIONES Y NEGOCIOS HUMANITARIOS

Introducción.....	182
5.1 Financiamientos, subvenciones gubernamentales y negocios de la migración	184
5.1.1 Sociedad civil organizada, industrias del rescate y humanitarismo.....	184
5.2 Fondos y misiones temporales de las agencias internacionales en la frontera norte.....	192
5.2.1 Construcción de la antesala de contención y transformación del esquema de financiamientos.....	192
5.2.2 Misión territorial del consorcio de Naciones Unidas y transformación del esquema de inversiones y subcontrataciones	198
5.3 Creación de infraestructuras humanitarias en Tijuana y Ciudad Juárez 2016-2021.....	203
5.3.1 Apertura y operación de los Centros Integradores para Migrantes.....	213
5.3.2 Transformación del esquema de financiamientos y subcontrataciones: Consorcio interagencial de las Naciones Unidas.....	219
5.3.3 Etapas y evolución de la red de albergues en Tijuana y Juárez 2016-2021.....	228

5.3.4 Filtros sanitarios y readaptación de espacios ante la contingencia sanitaria.....	247
5.3.5 CONECTA FinMPP.....	253
Conclusiones.....	256

CONCLUSIONES GENERALES

Hallazgos y reflexiones en torno las subcontrataciones, negocios e infraestructuras humanitarias	259
¿Qué resultados han tenido tales procesos de creación de infraestructura en relación con las condiciones de estancia de las poblaciones migrantes en Juárez y Tijuana hasta 2021?	263
Fronteras, alcances y límites de la investigación.....	264
BIBLIOGRAFÍA.....	265
ANEXOS.....	290

ÍNDICE DE TABLAS

1.4 Tabla 1. Evolución del desplazamiento forzado global 1975-2015.....	54
1.4 Tabla 2. Evolución del desplazamiento forzado global 2016-2021.....	54

ÍNDICE FIGURAS

3.6 Figura 1. Rastreo de procesos por pasos en prueba teórica aplicado a estudio casuístico....	128
4.1 Figura 2. Evolución en las medidas de externalización del asilo entre Estados Unidos y México 2016-2021	133
4.1.2 Figura 3. Esquema de coinversión ACNUR- COMAR.....	142
5.3.1 Figura 4. Organigrama CIM 2019.....	216

ÍNDICE DE GRÁFICAS

1.4 Gráfica 1. Poblaciones refugiadas reconocidas 1975-2015.....	53
--	----

4.3.1 Gráfica 2. Solicitantes de Refugio en México por año 2013-2021.....	168
4.4 Gráfica 3. Expulsiones bajo Título 42 entre marzo 2020 y marzo 2021.....	179
5.1.1 Gráfica 4. Presupuesto del FAM 2009-2017.....	188
5.2.1 Gráfica 5 Deportaciones 2016-2021.....	194
5.2.3 Gráfica 6. Esquema de fondos y financiamientos OIM-ACNUR 2017-2021	200

ÍNDICE DE MAPAS

3.2.1 Mapa 1. Ciudad Juárez y Tijuana.....	106
3.3 Mapa 2. Mapeo de actores en Juárez.....	111
3.3 Mapa 3. Mapeo de actores Tijuana.....	113
4.3.1 Mapa 4 .Arribo de migraciones colectivas, políticas de externalización y antesala de espera.....	166

ÍNDICE DE CUADROS

2.1.2 Cuadro 1. Categorización del desplazamiento forzado global.....	69
3.3. 1 Cuadro 2. Tipología de actores y roles en la Industria de la migración	115
3.3.1. Cuadro 3. Propuesta tipológica de actores y grupos de interés en atención a poblaciones migrantes y ayuda humanitaria (subcontrataciones y negocios humanitarios)	116
3.6 Cuadro 4. Categorización-operacionalización	129
4.3.3 Cuadro 5. Cortes de inmigración para atender a los inmigrantes solicitantes de asilo político en Estados Unidos 2019-2020.....	174
5.3.2 Cuadro 6. Programa OIM de apoyo a Albergues	226
5.3.3 Cuadro 7. Red de albergues Tijuana	229
5.3.3 Cuadro 8. Creación de infraestructura de albergues Tijuana	236
5.3.3 Cuadro 9. Red de albergues en Ciudad Juárez	243

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis: Dra. María Dolores París Pombo

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Rafael Alonso Hernández López, Lector interno
2. Dr. Rubén Hernández León, Lector externo
3. Dra. Matilde Laura Velasco Ortiz, Sinodal
4. Dr. Jeremy Marshall Slack, Sinodal

DEDICATORIA

A Cynthia, mi compañera de vida y a nuestra familia.

AGRADECIMIENTOS

La investigación y la academia son campos muy apasionantes y enriquecedores, con muchos contratos, pero también, altamente competitivos, fríos y no tan alejados de los negocios e industrias que se discuten en la presente disertación. Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el financiamiento, apoyos y recursos transferidos a través de El Colegio de la Frontera Norte, para poder elaborar la presente investigación de tesis doctoral. Así también, al COLEF correspondo la accesibilidad a plataformas y colaboraciones interinstitucionales con UCLA Labor Center-Departamento de estudios Culturales, PIMSA-UTEP, Grupo Interdisciplinar en Temas de Migración (GITM) y al Observatorio de Legislación y Política Migratoria.

Quiero hacer especial mención a todas las mujeres que han influido en mí, que me han llevado de la mano, instruido, formado, acompañado e incentivado a investigar, trabajar y enseñar. A mi abuela Ramona Pérez por las lecturas y despertar la curiosidad por conocer, a mi madre Rosa Elba Reyes por enseñarme a desdibujar fronteras y el gusto por viajar, a Cynthia por las estrategias de autocuidado, así también a mis profesoras, colegas, compañeras y alumnas, por todos los aprendizajes, errores y lecciones compartidas. Reconozco a María Dolores Paris Pombo por su férreo compromiso científico, así como por el respeto por mis ideas y trabajo, por su guía, calidad humana y ética en todo momento en mi trayecto por el COLEF, a la metodóloga Laura Velasco por sus formas de enseñar a enseñar y a buscar significados, a Rafael Alonso Hernández por su acompañamiento, trabajo conjunto y apoyo constante, a Rubén Hernández por incitarme repensar conceptos y situar procesos y a Jeremy Slack por la construcción de puentes, discusiones en campo y la labor humana comprometida más allá del papel.

A Inés y al Dr. Esquinca por compartir experiencias en terreno y todas las personas que contribuyeron en Juárez y Tijuana, informantes, contactos, consejos, CIM y agencias, así como a cuidadoras por colaborar y exponer sus complejas experiencias. A Israel y al equipo Humanizando la deportación, a la personas en los campamentos, a toda la comunidad COLEF, investigadores, administrativos, técnicos y trabajadores, a colegas de generación 2019-2022, el último grupo del Dr. Jorge A. Bustamante, particularmente, a mis amigos y al *Club Premiere*.

Resumen

En esta tesis nos enfocamos en el estudio y análisis de la ejecución de procesos de externalización del asilo entre los años 2016 y 2021, que dieron como resultado la creación de infraestructuras humanitarias y de triaje migratorio en la frontera México-Estados Unidos. El propósito fue describir interacciones entre actores gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales, sociedad civil organizada, así como otros al margen de la legalidad, que han estado involucrados en la gestión migratoria y control de fronteras. Se trata una investigación cualitativa causal, un estudio múltiple llevado a cabo en Ciudad Juárez y Tijuana, para construcción de caso en la frontera norte de México, ante los arribos masivos de solicitantes de asilo. La estrategia metodológica estuvo guiada por un rastreo de procesos de políticas, las técnicas e instrumentos incluyeron mapeo y tipología de actores, conformación de cedulas a partir de entrevistas con actores y grupos de interés más involucrados en la transición humanitaria, observación, visitas y registro de imagen en las unidades operativas. El método de análisis incluyó: el registro, codificación de cedulas y análisis hemerográfico de documentos, reportes, informes y comunicados de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En los hallazgos, sustentamos mecanismos causales, a partir de los cambios en el esquema de financiamientos y captación de fondos, con procesos de subcontrataciones y negociaciones entre actores sociales de diversos tamaños, a la par, de cómo se abrieron espacios de la politización/despolitización de la migración, cadenas de valor y otras formas de humanitarismo que empatan con discursos cada vez más imperantes de gobernanza de la migración, responsabilidades compartidas y agendas pangubernamentales.

Palabras clave: externalización del asilo, industrias de la migración, infraestructuras migratorias, humanitarismo, subcontrataciones y negocios humanitarios

Abstract

In this thesis we focused on the study and analysis of the implementation of asylum outsourcing processes between 2016 and 2021, which resulted in the creation of humanitarian and migration triage infrastructures at the U.S.-Mexico border. The purpose was to describe interactions between governmental, intergovernmental, non-governmental, organized civil society, as well as other actors on the margins of legality, who have been involved in migration management and border control. This is qualitative causal research, a multiple study carried out in Ciudad Juarez and Tijuana, to build a case in the northern border of Mexico, in the face of the massive arrivals of asylum seekers. The methodological strategy was guided by a tracking of policy processes, the techniques and instruments included mapping and typology of actors, the creation of questionnaires based on interviews with actors and interest groups most involved in the humanitarian transition, observation, visits and recording of images in the operational units. The method of analysis included: registration, coding of the tables and hemerographic analysis of documents, reports, reports and communiqués from governmental and non-governmental institutions. The findings support causal mechanisms, based on the changes in the financing and fundraising scheme, with subcontracting processes and negotiations between social actors of different sizes, as well as the opening of spaces for the politicization/de-politicization of migration, value chains and other forms of humanitarianism that tie in with increasingly prevailing discourses of migration governance, shared responsibilities and pangubernamental agendas.

Key words: asylum externalization, migration industries, migration infrastructures, humanitarianism, outsourcing, and humanitarian business.

Résumé

Dans cette thèse, nous nous concentrons sur l'étude et l'analyse de la mise en œuvre des processus d'externalisation de l'asile entre 2016 et 2021, qui ont abouti à la création d'infrastructures humanitaires et de triage migratoire à la frontière entre les États-Unis et le Mexique. L'objectif était de décrire les interactions entre les acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux, non gouvernementaux, la société civile organisée et les acteurs non juridiques impliqués dans la gestion des migrations et le contrôle des frontières. Il s'agit d'une recherche qualitative causale, une étude multiple réalisée à Ciudad Juárez et Tijuana, pour construire un cas sur la frontière nord du Mexique, face aux arrivées massives de demandeurs d'asile. La stratégie méthodologique a été guidée par un traçage des processus politiques, les techniques et instruments ont inclus la cartographie et la typologie des acteurs, la création de questionnaires basés sur des entretiens avec les acteurs et les groupes d'intérêt les plus impliqués dans la transition humanitaire, l'observation, les visites et l'enregistrement d'images dans les unités opérationnelles. La méthode d'analyse comprenait : l'enregistrement, le codage des fiches et l'analyse hémérographique des documents, rapports, comptes rendus et communiqués des institutions gouvernementales et non gouvernementales. Dans les conclusions, nous soutenons des mécanismes causaux, basés sur les changements dans le système de financement et de collecte de fonds, avec des processus de sous-traitance et de négociation entre des acteurs sociaux de différentes tailles, ainsi que l'ouverture d'espaces pour la politisation/dépolitisation de la migration, des chaînes de valeur et d'autres formes d'humanitarisme qui s'articulent avec les discours de plus en plus dominants sur la gouvernance de la migration, les responsabilités partagées et les agendas pan-gouvernementaux.

Mots clés : externalisation de l'asile, industries de la migration, infrastructures de la migration, humanitarisme, outsourcing et commerce humanitaire.

INTRODUCCIÓN

Planteamientos iniciales

¿Por qué infraestructuras migratorias en la frontera norte de México?

En la última década ha incrementado considerablemente el desplazamiento forzado global, a la par que se han evidenciado escenarios de expulsión y condiciones de bloqueo de personas desplazadas y solicitantes de asilo en distintas regiones, de acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en 2022 se estimaron 100 millones de personas desplazadas¹ (ACNUR, 2022).

La investigación tiene como punto de partida cuando el gobierno de Estados Unidos en 2016 implemento una política de externalización del asilo en colaboración con el gobierno mexicano. Esa política de externalización se ha realizado a través de una serie de medidas de traslado a territorio mexicano de los procesos de solicitud de protección internacional que han sido desde listas de espera, Protocolos de Protección a Migrantes y expulsiones por Título 42, para lo cual, se han apoyado la creación en ciertos grados de la infraestructura humanitaria, además de acciones de integración y residencial en ciudades fronterizas, tales como Juárez y Tijuana. Derivando proceso subcontrataciones y negociaciones humanitarias a niveles de política, entre actores y grupos de interés y con consecuencias en la construcción de una sala de contención migratoria y atrapamiento para las personas solicitantes de asilo.

En México, comenzó a experimentar el arribo de desplazamientos forzados durante el segundo quinquenio de 2015, particularmente evidenciables en la frontera norte desde 2016, con migraciones colectivas, en su mayoría de personas haitianos, que llegaban con la intención de solicitar asilo ante Estados Unidos, y que poco a poco quedaron varados en las ciudades de Tijuana y Mexicali debido a los largos tiempos de espera de sus procesos ante autoridades estadounidenses (Paris, 2018).

¹ Esto no significa que anteriormente no se presentaran los desplazamientos, sino que a partir del régimen internacional humanitario se ha logrado construir una medición desde el control migratorio.

Ese colectivo de 2016, de migrantes susceptibles de protección internacional, marcó el inicio de una tendencia del proceso migratorio en México, que posteriormente en 2018 se concretó en las caravanas migrantes. Estas caravanas fueron organizadas y visibilizadas a través de distintos voceros en redes sociales (*Facebook Live, YouTube, WhatsApp*); ingresaron de manera abrupta por la frontera sur de México; atravesaron el país enfrentando peligros en grupo, arropadas por medios de comunicación y defensores de derechos humanos y asistidas en campamentos temporales y puntos de paso por gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades de fe, actores públicos, activistas, académicos, entre otros, hasta topar, literalmente con pared, en la frontera norte de México con el muro, la patrulla fronteriza y US. *Customs Border Protection (CBP)*.

Por una parte, las movilidades colectivas y visibles cobran un sentido político, al tratar de revertir o cuestionar los términos de desigualdad y reivindicar el derecho a la libre movilidad transnacional (Paris, Velasco y Contreras, 2021). Viajar en grupo es un acto instintivo de protección, una estrategia histórica de la migración de supervivencia; no obstante, la visualización mediática y la construcción de la imagen de víctimas pasivas, invasores o criminales, entre otras, dentro de los peregrinajes en las caravanas migrantes de 2018, ha sido empleada por distintos actores para la construcción y administración de una crisis migratoria en la frontera México-Estados Unidos. Esta crisis debe ser comprendida desde la perspectiva contextual, con distintos intereses, fines y usufructos, y que no esté focalizada en los comportamientos de las poblaciones migrantes (Menjívar, Ruiz y Ness, 2019).

Por otra parte, la mediatización de las caravanas migrantes y la administración de la crisis migratoria han desdibujado realidades en torno a las dimensiones de la movilidad humana, tanto del desplazamiento colectivo de poblaciones extranjeras de forma irregular como de la situación de desplazamiento forzado interno en México. Este hecho oculta los problemas reales de índole pública y humanitaria, así como la concepción de clandestinidad (Spener, 2009) y los distintos mecanismos causales que incitan, problematizan y dan continuidad a la movilidad humana en riesgo, tales como los negocios irregulares de la migración, el coyotaje y sus vínculos con otras formas de crimen organizado y las expresiones de corrupción (omisión, abuso de autoridad, sobornos y extorsión, entre otras) de autoridades migratorias o denominadas “zonas grises”, que son engranes de los circuitos migratorios que llegan a la frontera Norte de México.

La progresiva politización de las caravanas y la administración de la crisis migratoria, a través de medidas punitivas y criminalizantes, han distorsionado las realidades que atraviesan las poblaciones susceptibles de protección internacional y personas desplazadas internas en México. En el primer arribo colectivo, durante 2016, el gobierno de México facilitó medios de estancia a las poblaciones migrantes, en su mayoría haitianas, a través de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). Sin embargo, la irrupción colectiva y mediatizada de octubre de 2018 colapsó los filtros de entrada a México en la frontera sur en medio del cambio de poderes en la administración federal, entre Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

Políticas y medidas de externalización del asilo (*neo-refoulement*)

Las políticas de contención migratoria, de bloqueo y expulsión de migrantes se justificaron con eufemismos políticos como “protocolos de protección a migrantes”, “acciones por una migración segura, ordenada y regular” y “en el marco de los derechos humanos y la soberanía nacional”. Asimismo, la ejecución de estas políticas ha evadido el régimen internacional de protección de los refugiados a través de medidas de externalización de controles migratorios. Tales operaciones han manejado un objetivo de control-rescate en las fronteras y han sido implementadas bajo discursos humanitaristas y securitarios en la subdelegación de responsabilidades y facultades humanitarias. Además, los procesos de subcontratación de servicios humanitarios hacia la población atrapada en el norte de México han llevado a la creación de infraestructuras migratorias administradas por el gobierno mexicano, por organismos intergubernamentales, ONG, organizaciones de la sociedad civil (denominadas por el sistema de Naciones Unidas como consorcio de agencias internacionales, socios implementadores y contrapartes).

Los complejos escenarios, tanto de expulsión de lugares de origen como las duras experiencias de tránsito por México, estadía y atrapamiento en las ciudades de la frontera norte, exponen a distintos peligros a las poblaciones migrantes, quienes ven afectadas sus capacidades de agencia, ya sea por los riesgos y crímenes de los que en muchos casos son víctimas o por la dificultad de integración y resiliencia ante la acción por parte de los Estados e industrias de control y rescate. En cuanto a su condición de estancia, los solicitantes de asilo son tratados como víctimas

pasivas, rescatadas y procesadas temporalmente, listas para el retorno voluntario a su país o en espera sin tiempo definido por regularizarse en México o continuar sus casos ante Estados Unidos.

Las caravanas migrantes de finales de 2018 tenían como objetivo la ciudad de Tijuana. Para noviembre de ese año, habían llegado aproximadamente 8 000 personas, en su mayoría centroamericanas, que desbordaron la capacidad instalada de la red de albergues precursores y emergentes, así como del campamento temporal en la Unidad Deportiva Benito Juárez, que fue gestionado ante la emergencia por el gobierno municipal de Tijuana (El Colegio de la Frontera Norte, 2018).

El abordaje mediático de las caravanas dio insumos y elementos a los gobiernos de México y Estados Unidos para manejar y administrar la gestación de una crisis de política migratoria. A raíz de una exposición constante en medios y redes sociales se fueron presentando conflictos y tensiones entre distintos intermediarios, actores públicos, organizaciones sociales, voluntarios y medios de comunicación. La caravana fue confrontada y contenida en la frontera con la ejecución de medidas y procesos expresos de externalización del asilo por parte de Estados Unidos; así, poco a poco, se fueron deteniendo a las poblaciones susceptibles de protección internacional en una situación de atrapamiento (Núñez y Heyman, 2007) en las fronteras de México. Tales medidas comenzaron a operar en la última parte de la administración de Barack Obama; fueron más enfocadas y punitivas durante la presidencia de Donald Trump y continuadas por Joe Biden y secundadas por sus contrapartes en México.

Las medidas de externalización de los procesos de asilo han consistido en suspensiones al principio de no devolución (*non-refoulement*); es decir, las autoridades estadounidenses rechazan a solicitantes de asilo hacia territorio mexicano y México opera en los hechos como un tercer país de asilo o como una antesala de espera indefinida. Si bien el proceso de bloqueo de haitianos y cubanos en México inició al final del gobierno de Obama, fue con la llegada de Donald Trump que el sistema de asilo estadounidense entró en crisis, al multiplicarse la ejecución de medidas punitivas para solicitantes de asilo. Algunas de estas medidas fueron la generalización de las listas de espera en todos los puertos de entrada terrestre (*Metering List*), los Protocolos de Protección a Migrantes-Quédate en México (*Migrant Protection Protocols-MPP*), a partir de enero 2019, y las expulsiones justificadas por la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020.

Subcontrataciones, financiamientos y negocios humanitarios

Tales medidas representaron retos extraordinarios para el entramado de instituciones, organizaciones y demás intermediarios de atención y ayuda a poblaciones migrantes en las ciudades de la frontera norte, por tratarse de perfiles y sujetos sociales en movilidad, distintos a los que arribaban antes. En efecto, hasta la primera década del siglo XXI, las migraciones en ambas ciudades (Tijuana y Ciudad Juárez) estaban compuestas fundamentalmente por migrantes mexicanos en tránsito hacia Estados Unidos y por personas repatriadas mexicanas.

Este nuevo contexto migratorio y las problemáticas que se comenzaron a presentar, atrajeron la atención del consorcio de agencias de Naciones Unidas, que, en febrero de 2019, después de una visita de terreno para diagnóstico de la situación en las ciudades de la frontera norte particularmente Tijuana, Juárez y Matamoros, se abrió en el verano de 2019 la misión de despacho territorial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Acnur y Unicef.

Las instancias y organizaciones de la frontera norte que contemplaban al sujeto social migrante habían atendido a deportados, en su mayoría hombres y mujeres adultos, y también se habían desarrollado instituciones y mecanismos incipientes de protección para niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes, acompañados y no acompañados, y otros grupos vulnerables (mujeres, LGBTIT+, veteranos); sin embargo, no contaban con capacidades instaladas para la atención de desplazamientos colectivos, tanto de personas bajo desplazamiento forzado interno de origen mexicano, como de familias susceptibles de protección internacional de diversas nacionalidades y distintos continentes.

Así, el territorio mexicano poco a poco se ha transformado en interfaz y antesala de la contención migratoria y externalización de los procesos de asilo de Estados Unidos, enmarcadas en lo que Hernández-López (2020) define como una “política migratoria en encrucijada”. En esta política el gobierno mexicano, por una parte, ha ejecutado acciones para proporcionar atención humanitaria a las poblaciones migrantes, con los Centros Integradores para Migrantes (CIM) Carmen Serdán en Tijuana y Leona Vicario en Ciudad Juárez, y ha promovido la colaboración conjunta con gobiernos locales y consorcios de agencias internacionales; por otra, ha impulsado políticas militarizadas de contención migratoria con las acciones conjuntas del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional (GN).

Desde 2019, el gobierno de México ha fortalecido cada vez más las estructuras y controles para disuadir, contener y deportar, aunque el rasgo más distintivo ha sido la militarización del INM y los operativos conjuntos con la recién creada Guardia Nacional, para evitar que poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional lleguen a cruzar la frontera con Estados Unidos. La militarización ha consistido en complementar facultades de ejecución y vigilancia, incluyendo cuadros militares como delegados del INM, además de fortalecer y ampliar el espectro de dispositivos y tecnologías para restringir el paso y la movilidad al interior del país y con un amplio despliegue de fuerzas armadas a lo largo de la frontera con Estados Unidos, para evitar el ingreso irregular de poblaciones migrantes a este país.

Con la expansión del COVID-19 y la declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en marzo de 2020, el gobierno estadounidense decidió cerrar fronteras, excepto para cruces esenciales. En los hechos, esto significó que, durante un año y medio, solo pudieron cruzar ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes en ese país. Asimismo, se cancelaron las audiencias en las cortes de personas bajo MPP, obligándolas a esperar en México por un tiempo indefinido. Por otro lado, se cerraron las listas de espera y las autoridades migratorias estadounidenses dejaron de recibir a solicitantes de asilo en los puertos de entrada. Así, el contexto sanitario justificó la suspensión temporal de los procesos de asilo en curso, así como la posibilidad de nuevas solicitudes. También justificó las expulsiones expeditas bajo el llamado al Título 42 del Acta de Salud de los Estados Unidos.

La pandemia de COVID-19 invadió todos los espacios y puso en jaque al ya sobrecargado entramado social de atención a migrantes de la frontera norte. Los albergues se vieron obligados a reducir capacidades de recepción para evitar la propagación del virus y a acatar medidas de sana distancia; esto desencadenó una serie de conflictos de orden (para acatar medidas), riesgos y peligros latentes de contagio, tanto para personal de cuidado y terreno, como para las poblaciones migrantes en espera y recién llegadas.

Los centros integradores, redes de albergues y coaliciones tuvieron que cerrar sus puertas; entrar en confinamiento, adaptar infraestructuras e instalar espacios como filtros sanitarios para aislamiento, tales como los hoteles filtro instalados por la OIM: Los Altos en Tijuana y Flamingos en Ciudad Juárez. Estos espacios de hospedaje comercial fueron adaptados con personal de salud

especializado para realizar triaje médico, con el fin de identificar casos de COVID-19 entre migrantes recién llegados o expulsados de Estados Unidos. Los espacios filtro tuvieron una gestión liderada por la OIM en colaboración con el consocio de agencias (Acnur, Unicef y Cruz Roja) y socios implementadores (Coalición Pro Defensa del Migrante, Red de albergues de Ciudad Juárez, *Hebrew Immigrant Aid Society*, *International Rescue Committee*, *ASYLUM ACCES*, Al Otro Lado, *Families Belong Together*, CLINIC y Derechos Humanos Integrales en Acción, entre los más representativos de ambas ciudades).

El cambio de poderes en la administración federal de Estados Unidos, en enero de 2021, levantaría expectativas en torno a la apertura de fronteras, la terminación del Título 42 y la reimplementación de procesos de asilo. La desinformación y falsas expectativas llevaron a un crecimiento extraordinario de los flujos migratorios hacia la frontera y la formación de nuevos procesos de bloqueo y de campamentos improvisados (como es el caso de El Chaparral, Tijuana).

Abogados, ONG y organizaciones civiles aprovecharon el momento político con el cambio de gobierno y lograron interponer medios ante cortes de asilo, buscando garantizar la entrada a Estados Unidos bajo, la figura denominada *parole* (permiso condicionado), entre enero y agosto de 2021. A la par, el consorcio de agencias internacionales, liderado por OIM y Acnur, y socios implementadores llevaron a cabo el programa CONECTA FINMPP, una estrategia para dar seguimiento a 26 000 casos activos (de 60 000 registrados) del programa MPP-Quédate en México, de los cuales se lograron canalizar 15 000 casos y cruzar a su seguimiento a corte dentro de los Estados Unidos (OIM, 2021).

Cabe señalar que durante los primeros meses de la administración de Joe Biden se ejecutaron estrategias de externalización aún más punitivas, al llevarse a cabo ejercicios de expulsiones laterales, lo cual, consistió en la captura de personas al entregarse o cruzar por puntos no autorizados y mandarlas por vuelo, dentro de los Estados Unidos a otra ciudad alejada al puerto de entrada cercano.

Con expulsiones bajo el Título 42, regresaron a personas de distintas nacionalidades a México, se llevaron a cabo al momento en el punto de cruce. Durante los meses de febrero y posteriormente, en julio se dieron eventos de expulsiones laterales en pequeñas proporciones, es

decir, se les capturaba en un punto de cruce y les liberaba en una ciudad diferente a su ruta , así algunas personas que cruzaron por Reynosa fueron regresadas por Tijuana y Juárez.

También, las autoridades migratorias mexicanas enviaron a personas extranjeras, en su mayoría haitianas y centroamericanas, a las ciudades de Tapachula (Chiapas) y de Villahermosa (Tabasco) y además iniciaron expulsiones expeditas hacia El Petén, lejos de cualquier punto de atención de las autoridades guatemaltecas (Colectivo de Monitoreo del Sureste de México, 2021; WOLA, 2021).

En síntesis, desde el año 2016 se ha ejecutado una serie de políticas de contención en la frontera norte de México, basadas en procesos de externalización de los controles migratorios y del asilo; iniciados por listas de espera/ *Metering list* entre 2016-2019, continuada por los Protocolos de protección a migrantes/ *Migrant Protection Protocols (MPP) Remain in México durante 2019-2020* y el cierre de fronteras por contingencia sanitaria y expulsiones bajo Título 42/ *Fast-track deportation, Title 42* entre 2020-2021.

El complejo de operativos entre Estados Unidos y México para la externalización de procesos de asilo y contención migratoria ha convertido al país en un embudo y territorio de frontera extendida. Estos procesos han encadenado la transformado a las ciudades de la frontera norte de México en una cámara o antesala de los procesos de asilo, con un entramado de infraestructuras para rescatar, detener y atrapar a las poblaciones migrantes durante largos procesos de espera.

La problemática aquí descrita se sitúa en el rastreo de procesos de políticas de externalización, negocios e infraestructuras humanitarias en ciudades de Juárez y Tijuana, localidades de mayor incidencia del fenómeno en la frontera norte de México entre 2016 y 2021. La crisis social y humanitaria no solo está asociada a la situación contextual binacional o de la frontera, sino también a la violencia militar, política, institucional y social que ha azotado a los países latinoamericanos durante los siglos XX y XXI (Paris, Velasco y Contreras, 2021).

Preguntas, objetivos e hipótesis

Con base en lo anterior, la presente tesis parte de las siguientes preguntas de investigación: ¿a raíz de la masificación de migraciones de supervivencia? ¿Qué procesos de política se han desarrollado

entre 2016 y 2021? ¿Cuáles han sido las consecuencias en términos de infraestructuras, financiamientos, subcontrataciones y negocios de la migración? y ¿Qué resultados han tenido tales procesos de creación de infraestructura en relación con las condiciones de estancia de las poblaciones migrantes en Juárez y Tijuana hasta 2021?

El objetivo general de esta investigación fue identificar mecanismos causales que han incitado el flujo y atrapamientos de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional. A través del rastreo de procesos, se busca dimensionar consecuencias de las políticas de externalización del asilo en la frontera norte de México, en términos de infraestructura, condiciones de atención humanitaria y atrapamiento de poblaciones solicitantes de asilo.

Los objetivos específicos son los siguientes:

Describir de sinergias entre actores políticos y sociales en la frontera México-Estados Unidos, y a partir de ello explicar procesos de políticas, subcontratación (*outsourcing*) y negociaciones para la atención humanitaria de los solicitantes de asilo en Juárez y en Tijuana;

Dimensionar los cambios en los esquemas de subcontratación y negocios humanitarios, así como la creación de infraestructuras humanitarias propiciadas por las condiciones de atrapamiento de poblaciones migrantes en la frontera norte de México entre 2016 y 2021.

Para dar respuestas a lo anterior, se expone a continuación los supuestos e hipótesis centrales. A partir de 2016 el gobierno de Estados Unidos ha implementado una política de externalización del asilo en colaboración con el gobierno mexicano. Esa política de externalización se ha realizado a través de una serie de medidas de traslado a territorio mexicano de los procesos de solicitud de protección internacional (MPP) para lo cual han apoyado el incremento en diferentes grados de la infraestructura humanitaria y las acciones de integración laboral y residencial en ciudades fronterizas, tales como Juárez y Tijuana. Lo cual ha derivado en procesos de subcontrataciones y negociaciones humanitarias a niveles de política, entre actores y grupos de interés y con consecuencias en la sala de contención migratoria y atrapamiento desde la perspectiva de las personas solicitantes de asilo.

Este estudio cualitativo, de tipo descriptivo-explicativo lo construimos principalmente de un rastreo de procesos de políticas (*Process tracing*) y una estrategia de análisis de contenido, apoyada por cédulas de entrevistas, diario de campo de registros de los diversos espacios y unidades operativas descritas. El universo de estudio comprendió instituciones gubernamentales de diferentes ordenes (federal, estatal y municipal), organizaciones intergubernamentales (Consocio interagencial humanitario), ONG transaccionales, sociedad civil organizada binacional entre otros actores sociales, particularmente, espacios de acogida, espacios filtro y pabellones interinstitucionales involucrados en la ayuda humanitaria a familias migrantes susceptibles de protección internacional en las ciudades fronterizas de Juárez y Tijuana entre 2016 y 2021.

Para la selección de métodos y técnicas que formaron la estrategia metodológica, nos guiamos por el rastreo de procesos de políticas para la construcción del estudio de caso de la frontera norte, la construcción casuística múltiple Juárez-Tijuana, la decidimos por la viabilidad, tanto temporal, al tratarse de una investigación doctoral de 36 meses, como por el acceso a recursos, plataformas y espacios para construir fuentes.

Así también las decisiones para la construcción del caso en la frontera norte, excluimos del estudio a Matamoros, Nogales o Piedras Negras y contrastamos los procesos en Juárez y Tijuana por la singularidad y relevancia política, al tratarse del escenario directo y donde se concretaron los mayores volúmenes de personas durante de la ejecución de los procesos de externalización., por ser las dos ciudades más pobladas de la frontera y donde existe la mayor infraestructura fronteriza, así como la mayor densidad institucional de control del cruce y de atención a migrantes.

La selección del método permitió identificar mecanismos causales y aproximarse a la ejecución de políticas en su complejidad, como pasos o fases de los enfoques tradicionales de política en forma de ciclo, además de contrarrestar perspectivas de actores de distintos tamaños, negociaciones y formas de operar.

Las inmersiones a campo se llevaron a cabo de septiembre de 2019 a septiembre de 2021, a partir de marzo 2020 se adecuaron condiciones, cronograma y plan de trabajo para seguir medidas sanitarias, de semi presencialidad y trabajo *in situ* a consecuencia de la pandemia COVID19. Para la sistematización, finalmente se seleccionamos, 30 entrevistas, cedula de talleres con personal de los Centros Integradores para el Migrante, registros de visitas en ambas ciudades

al entramado de infraestructuras, espacios de atención, pabellones de atención interinstitucional, redes de albergues, campamentos y hoteles filtro.

Para la codificación y análisis de datos de campo se elaboró un formato de cédula analítica, en la cual, se sintetizó la recopilación de entrevistas, registros de campo (notas e imagen), observación y se vació a una matriz concentradora. Concentramos en cédulas el registro de las unidades operativas, campamentos, Centros Integradores para Migrantes, redes de albergues, multifuncionales (hoteles filtro, Zona CONECTA y pabellones interinstitucionales).

En cuanto a la justificación del estudio, como se ha hecho mención, el desplazamiento forzado global y la ejecución de cambiantes políticas de control migratorio y de externalización del asilo por parte de Estados Unidos y México, han tenido fuertes repercusiones de índole público en las localidades fronterizas, como lo exponemos con Tijuana y Juárez entre 2016 y 2021. A pesar de existir un entramado institucional para atención a migrantes, las agencias gubernamentales, intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil se han enfrentado a nuevos retos humanitarios constantemente.

Dentro de los elementos que sustentan la elaboración del presente estudio es el pensar al país desde la frontera y las relaciones e interacciones que mantienen los actores y grupos de interés de la migración y del rescate humanitario con la ejecución de políticas de control-seguridad-rescate, diseñadas por sujetos supranacionales, políticas a través de las fronteras y políticas de orden federal bilateral y unilateral.

Por tanto, la pertinencia social y relevancia del estudio descansan en la construcción de una tesis doctoral de carácter empírico-analítico que sirva como recurso científico para insumos de política pública que profundice en causas y cuestiones estructuras que atraviesan las poblaciones vulneradas y los problemas de índole público que estén relacionados.

Por último, dentro de los alcances y limitaciones de la tesis, exponemos hallazgos, reflexiones teóricas y propuestas conceptuales desde los estudios de migración en torno a las infraestructuras migratorias y las infraestructuras humanitarias, con evidencias sustentadas a los riesgos del humanitarismo y la cercanías con el enfoque de la gobernanza global, las subcontrataciones y negocios humanitarios.

Argumento central de la Tesis

En el capítulo primero es guiado por la pregunta ¿Cómo ha evolucionado el régimen de protección internacional de refugiados? Para contextualizar el surgimiento de la acción humanitaria y como a través de las décadas, ha cambiado la concepción del régimen de protección internacional, regional y del principio de no devolución (*non-refoulement*), tendiendo en años recientes a la externalización de los procesos de asilo (neo refoulement).

En el segundo capítulo enunciamos herramientas teóricas y conceptuales enmarcadas en teorías sociales, estudios de migración, así como técnico-jurídicas políticas de asilo y refugiados, con la intención de explicar cómo ha sido la codificación y tipificación de los perfiles migratorios, y ha dado cabida a criterios de selectividad para el triaje migratorio y lógicas de externalización, acompañados del surgimiento de infraestructuras migratorias. Una de las consecuencias de estos procesos ha sido el bloqueo o atrapamiento de los solicitantes de asilo en islas, territorios fuera de la jurisdicción del Estado de destino y regiones fronterizas.

En el capítulo tercero explicamos las coordenadas teóricas, temáticas, temporales y territoriales que dieron ruta del rastreo de procesos de política. Narramos cómo surgieron inquietudes que dieron origen a una investigación inductiva, exponemos la lógica detrás del método, los elementos que guiaron el sendero y cómo fue el proceso de construcción del caso de estudio, el trabajo de campo, técnicas, diseño y construcción de instrumentos que conformaron la metodología de investigación.

En el cuarto capítulo registramos el proceso de políticas que progresivamente dieron cabida a la externalización del asilo en la frontera norte de México. Describimos cómo se han desarrollado sinergias entre distintos actores e intermediarios de la industria de la migración y el rescate con la ejecución en cadena de acciones y medidas de control migratorio y ayuda humanitaria.

Continuamos con el capítulo quinto, en el cual analizamos y discutimos implicaciones de los acuerdos y subcontrataciones en política pública y políticas de migración y asilo, así como las consecuencias que ha traído la creación de infraestructuras humanitarias para las poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional. Por último, exponemos conclusiones en política de refugio, ayuda humanitaria y desarrollo de las infraestructuras migratorias.

CAPÍTULO I: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN A REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO: DEL *NON REFOULEMENT* A LA EVASIÓN Y EXTERNALIZACIÓN

Antecedentes

Introducción

El régimen internacional de protección de los refugiados, tal y como lo conocemos actualmente, tiene sus antecedentes en los eventos que sacudieron Europa y el mundo durante las dos guerras mundiales. Este régimen permitió la configuración de una multitud de actores sociales y políticos, instituciones y organizaciones que participan en labores humanitarias y de seguridad relativas a los refugiados tanto en los países de destino más ricos como en los países pobres o de desarrollo emergente.

Con la intención de abordar los hechos trascendentales que han dado forma al estadio actual de diversos procesos de evasión, contención y externalización del asilo-refugio, el presente capítulo tiene por propósito ubicar los elementos que dieron cabida a la creación de las estructuras sociales y políticas de la protección internacional y la ayuda humanitaria. Como punto de partida se concibe el surgimiento de la acción humanitaria con carácter universal y la formación de controles en lo que se considera una etapa incipiente de la figura del refugio y control remoto, contemplando las transformaciones geopolíticas posteriores a la industrialización, en el tiempo de entre guerras en Europa, para lo cual, se analizan recursos políticos, jurídicos y otras fuentes desarrolladas en tales periodos.

A partir de lo anterior, esbozamos cómo fue el surgimiento del “rescate y ayuda humanitaria” y la emergencia de las instituciones, posturas y usos políticos de la condición de solicitantes de asilo y admisión de refugiados. Esta etapa se caracteriza por el ensayo de primeras instituciones de carácter supranacional o inter-soberana, además, del reconocimiento expreso de categorías migratorias y dispositivos tempranos de control remoto de fronteras, en un régimen de pasaportes y documentos de identidad y viaje.

Focalizamos la revisión y análisis a hechos trascendentales que originaron las instituciones, organizaciones humanitarias, el control y facultad de otorgar la condición de refugiados y de la

protección ante la apatridia como un ajuste político a través de dispositivos de control y registro vinculados a los Estados emisores y Estados protectores o receptores.

Se continúa con la revisión de fuentes y recursos originados después de la segunda guerra mundial, los cuales, bajo la oleada de la nueva organización internacional dieron paso a la etapa de conformación del régimen de protección internacional, con el surgimiento de sujetos y actores, representados en organismos intergubernamentales, regionales y a través de procesos de subcontratación entre financiadoras y organizaciones no gubernamentales, actores privados y otros de la sociedad civil.

El periodo de formación del régimen de protección internacional abarca desde la creación de las Naciones Unidas y codificación de estatutos, figuras y principios, hasta los tiempos de distensión de la guerra fría en la década de los ochenta. En un inicio, se caracterizó por el reconocimiento legal y expreso de las figuras de refugiados, solicitantes de asilo y el principio de no devolución, así como por las tensiones, disputas y usos político-ideológicos del asilo durante la era bipolar, a partir de la institucionalización y creación de burocracias para registros globales de documentación, controles remotos más articulados y ejercicios de contención a través de fronteras.

La tercera etapa tiene como cohorte desde la década de los noventa hasta el año 2015; se concibe como el tiempo de la crisis del régimen del refugio, debido a la fragmentación de figuras, superposición de instituciones y debates teórico-conceptuales en torno a las categorías de migrantes-refugiados. En ese período proliferaron los actores gubernamentales y no gubernamentales de atención a estatus migratorios y asuntos de seguridad; así mismo, se puso de manifiesto la inoperatividad de las estructuras de protección de derechos humanos, desplazamiento interno forzado y migración internacional; mientras tanto, los Estados del norte global preocupados por la seguridad nacional, ejecutaron políticas unilaterales de contención, evasión y externalización del asilo.

En una cuarta etapa, partimos de una descripción del contexto de movilidad global que abarca desde la crisis de los refugiados en el Mediterráneo en 2015; comprende el espacio temporal en el que se desarrollan las negociaciones y firma de los pactos globales con el enfoque de gobernanza global por una migración segura, ordenada y regular (ONU, *Global Compact* 2018). En estos años, se analiza el proceso migratorio global, incluyendo a los solicitantes de asilo que se

integran a la agenda global de forma expresa como asuntos de seguridad, orden y control. En esta última etapa, las industrias del control y otros negocios de la migración toman un rol relevante ante una desarticulación discursiva de responsabilidades estatales de protección internacional hacia un ambiguo e inacabado enfoque pansocial de corresponsabilidad o responsabilidades compartidas.

Se da continuidad haciendo énfasis en el nivel regional, concretamente, enfocado a la frontera México-Estados Unidos, con un recuento de acciones y decisiones ejecutivas trascendentales para el funcionamiento del entramado institucional y legal del sistema de inmigración y asilo en Estados Unidos, así como de las políticas de migración y refugio en México, para explicar cómo sucesivamente se ha creado la dinamización de actores sociales que han reconfigurado los límites estructurales, convirtiendo a México de un país frontera, antesala o filtro humanitario.

Por último, se concluye el capítulo recopilando algunos hechos trascendentales y constatando cómo el control migratorio y las políticas de externalización han tenido un proceso evolutivo desde prácticas incipientes hasta la creación de un complejo infraestructuras migratorias.

1.1 Universalización de la acción humanitaria

La concepción de protección en espacios sagrados (santuario), templos, iglesias (*asylum*) ante la condición de ser perseguido (*refugit*) o exiliado, se ha manifestado desde los inicios de las primeras sociedades humanas, bajo expresiones de piedad, rescate a los inocentes (Ticktin, 2016) y ayuda ante la emergencia que atraviesan las personas que son perseguidas por razones políticas o religiosas y que huyen de sus lugares habituales de residencia.

Desde la antigüedad distintas tradiciones religiosas, comunidades de fe y redes conformadas por laicos o voluntarios con afiliaciones religiosas, incentivados en la labor caritativa, la compasión e incluso la culpa se han involucrado en acciones correspondientes a la asistencia primaria, de albergar, alimentar y resguardar en el reasentamiento de personas. De esta manera, a través del tiempo, la religión ha jugado un rol como herramienta para la promoción y protección de derechos de los migrantes y refugiados, lo cual, ha dotado de capacidades de agencia y las ha

posicionado a través de la incidencia e intervención en asuntos de caridad, en particular de víctimas y grupos vulnerados. Tales acciones, sentaron precedentes que se han transformado en recursos, fuentes e instrumentos de la ayuda humanitaria y la protección en el derecho internacional convencional, así como el *soft law*.²

Después de la segunda mitad del siglo XIX y e inicios del XX, se dio un movimiento universalista, Calduch (1991) considera que fue a consecuencia de la combinación de diversos fenómenos relacionados a la revolución industrial y sus procesos (maquinismo), por otra parte la aplicación de la innovación científico-tecnológica a los medios de transporte, comunicación y operatividad, los cuales trajeron como consecuencia un reordenamiento de las estructuras sociales y en la movilidad humana, experimentadas por distintas alteraciones en las relaciones de producción, distribución y consumo.

El universalismo se caracterizó por el nacimiento de distintos tipos de organizaciones internacionales tanto intergubernamentales (OIG), como privadas no gubernamentales (ONG), religiosas, laicas e híbridas. Tal y como fueron las sociedades filantrópicas de socorro de Ginebra en 1863 que dieron origen al Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC). Desde sus orígenes el CIRC ha sido un sujeto supranacional activo en la instrumentalización de la acción humanitaria a través del derecho internacional humanitario, conformado como rama del derecho que comprende las normas para limitar efectos de los conflictos armados, sustentado en ayuda a las personas que no participan o personas caídas en combate y que ya no participan en los conflictos armados y limita los medios y métodos de hacer la guerra (CIRC, 2020).

Además de la Cruz Roja Internacional, cabe destacar el origen de algunas instituciones de tradición judeocristiana que sentaron precedentes en la ayuda humanitaria y posteriormente en el

² De acuerdo con Del Toro (2006, pp. 514-516), la concepción del *soft law* (derecho flexible o blando) forma parte de nuevos procesos de creación normativa en el sistema internacional que toman relevancia a partir de la década de los ochenta, con la creciente internacionalización de los derechos humanos y su repercusión en el ámbito tradicional de la soberanía, participación de sujetos, actores y el dominio reservado; en las denominadas intervenciones humanitarias; en la creación de instituciones supranacionales políticas o judiciales, como la Corte Penal Internacional o el proceso de unificación europeo; en el derecho al desarrollo; en la protección del medio ambiente, la cuestión del cambio climático y la protección a la capa de ozono; en el avance biotecnológico y los recursos genómicos, en la creciente crisis por suministros de agua potable; en el avance en la comunicación y la *internet*. En origen el término se refiere a enunciados formulados como principios abstractos, presentes en todo ordenamiento jurídico, que devenían operativos a través de su aplicación judicial. En la práctica busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante, aunque no carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica.

entramado de estructuras de la protección internacional. En 1881 con el propósito de proporcionar albergue, comida (kosher), transporte, sinagoga y trabajo a los recién llegados a Estados Unidos, un pequeño grupo de inmigrantes judíos en Manhattan, N. Y., formaron la Sociedad hebrea de ayuda al inmigrante (*Hebrew Immigrant Aid Society* HIAS, 2020).

De acuerdo con Augman y Burbinski (2014) directivos regionales de HIAS, –acoger al extraño– se deriva de sus textos básicos, y la protección de los refugiados es la principal misión de la asociación. a los autores, las raíces judías de la asistencia humanitaria son los pilares sobre los que se construyó la práctica y ética de esta asociación, a la par la larga historia de migraciones y persecución del pueblo judío ha inspirado los valores que se han transmitido a través generaciones, de esta forma el conocimiento de los antepasados, sustentado en el antiguo Testamento y el Talmud, son mandatos judiciales específicos para dar prioridad a la asistencia, para ayudar al prójimo y proteger a los extraños para que puedan construir su vida con dignidad.

La institución forjó sus valores a partir del conocimiento de los antepasados “quienes tuvieron que desarraigarse, dejando lugares donde nacieron y tomando con ellos la tristeza por la muerte de los que no podía salir. Ellos también tuvieron que reiniciar sus vidas con la convicción de que es posible construir un mundo mejor” (Augman y Burbinski, 2014).

Inicialmente HIAS instaló un refugio temporal en el *Lower East Side* para cualquier judío necesitado, principalmente aquellos que huían de Rusia y Europa del Este. Posteriormente, en 1904 estableció una oficina en la Isla Ellis, donde se brindaban distintos servicios para inmigrantes, los cuales, iban desde escritorio público, traducciones e intérpretes, hasta constancias de exámenes médicos que servían de evidencia ante las Juntas de Investigación Especial para evitar deportaciones. Las ganancias de tales servicios funcionaban para obtener fianzas y garantizar el estado de empleabilidad, posteriormente se estableció una bolsa de préstamos, venta de boletos de tren con tarifas reducidas y en 1917 un sistema de monitoreo y registro para encontrar inmigrantes detenidos (HIAS).

Por su parte, la iglesia católica fundó la congregación clerical de Misioneros de San Carlos Borromeo, mejor conocidos como Scalabrinianos (actualmente *Scalabrini International Migration Network -SIMN*). Conforme con las bases y registros de la misión, la Congregación tuvo origen el 28 de noviembre de 1887 como iniciativa del beato Juan Bautista Scalabrini, aprobada por el papa

León XIII, con el objetivo principal de proporcionar acompañamiento y asistencia religiosa, moral, social y legal a los emigrantes italianos que partían hacia América (Castillo, 2019, pp. 111).

El obispo Scalabrini concibió la migración y el movimiento de los pueblos como un fenómeno social que no desaparecería en algún momento, sino como procesos con los que la Iglesia Católica y el mundo tendrían que tratar en los tiempos por venir y lo percibió como parte de una sociedad cambiante. Años más tarde, el 25 de octubre de 1895, el beato Scalabrini instituyó la Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas y de las enseñanzas de estas, en 1961 nacieron las Misioneras Seglares Scalabrinianas. Por otra parte, los laicos scalabrinianos, hombres y mujeres con base en el carisma misionero entre los migrantes, también se integraron de manera coordinada con los misioneros y misioneras (Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos, 1992 y Castillo, 2019, pp. 111-115).

Al terminar la primera guerra mundial en 1917 surgió *American Friends Service Committee (AFSC)* denominados cuáqueros, comunidad conformada por grupos de protestantes, amish y menonitas estadounidenses, orientada a ayudar a las víctimas civiles en la posguerra, desde entonces AFSC ha generado experiencia en la construcción de la paz en comunidades de todo el mundo, haciendo trabajo en zonas de conflicto, en áreas afectadas por desastres naturales y en comunidades oprimidas para abordar las causas fundamentales de la guerra y la violencia.

La misión surgió de la necesidad de proporcionar como objeción de conciencia (OC) una alternativa constructiva al servicio militar. Posteriormente, en 1918 comenzó a trabajar en Rusia, Serbia, y Polonia con huérfanos, víctimas del hambre y enfermos, décadas más tarde el presidente estadounidense Hoover la autorizaría como una de las asociaciones de apoyo a refugiados ante la situación de expulsión en Alemania (AFSC, 2020).

De acuerdo con sus estatutos *American Friends Service Committee (AFSC, 2020)* es una organización cuáquera comprometida con la justicia, paz y servicio humanitario. Su labor se basa en la creencia en el valor de cada persona y la fe en el poder del amor para superar la violencia y la injusticia. La asociación tiene por misión crear demostraciones prácticas del poder de la no violencia para lograr paz duradera, para superar la injusticia y para llevar la integridad a las comunidades heridas por la violencia y opresión.

Identificamos como actores activos en la ayuda a poblaciones migrantes, solicitantes de asilo y refugiados a estas comunidades de fe y sus organizaciones transnacionales, a la par de la formación del régimen de protección internacional de refugiados, por lo tanto, han estado involucrados, incidido y tejido la concepción en torno a estas poblaciones, como veremos a continuación.

1.2 La conformación del régimen internacional de protección de los refugiados

Al terminar la segunda guerra mundial, el desplazamiento forzado había alcanzado más de 30 millones de personas susceptibles a protección (Barnet, 2002, p. 243), aunado a diversas tensiones por territorios en disputa y diferencias ideológicas que marcaban el inicio de la época bipolar. Ante tal contexto, desde la nueva organización internacional de Naciones Unidas comenzaron a desarrollarse las estructuras formales del régimen de protección internacional, el 15 de diciembre de 1946 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas se acordó la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados (IRO, por sus siglas en inglés, ver Anexo 1)

En el preámbulo de la Constitución se profundizaba la definición del término refugiados y personas desalojadas³, en el contexto mantendría la jurisdicción vinculada a la ONU, designaba la condición de refugiados a la personas que han dejado o están fuera de su país de nacionalidad o en el que antes residía habitualmente, y quienes, tanto si ha retenido o no su anterior nacionalidad, también a los refugiados víctimas de los regímenes nazi, republicanos españoles y otras víctimas del régimen falangista en España y personas consideradas refugiados antes de que estallara la segunda guerra mundial. Uno de los precedentes significativos fue asentar la prioridad de atención a los Niños, Niñas y Adolescentes, incluso ayuda para la repatriación en el caso de aquellos cuya nacionalidad pueda ser determinada (*United Nations, Treaty Series, vol. 18, p. 3*).

Por otra parte, tras los conflictos árabe-israelí de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 302 (IV) del 8 de diciembre de 1949 estableció el Organismo

³ Cabe destacar que en las versiones originales del texto el termino empleado es personas desplazadas y no personas desalojadas, del inglés *displaced persons*, al igual que en la versión en francés *personnes déplacées*. El uso del término de personas desplazadas internas.

de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina, para la ejecución de obras directas e intervención social con programas de ayuda humanitaria para refugiados palestinos. Esta misión de carácter multilateral se caracterizó por ser un ejercicio de colaboración-subcontratación entre sujetos internacionales y actores sociales, también por hacer mención expresa de la participación de sujetos internacionales actores no estatales en intervención directa de obras, así como la colaboración de organismos híbridos tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y de la relevancia de las Organizaciones No Gubernamentales como los ya mencionados HIAS y *American Friends Service Committee*, además de cubrir bajo la figura de refugiado a poblaciones no europeas o caucásicas.

El partaguas en la historia contemporánea del refugio fue el 14 de diciembre de 1950, cuando la Asamblea General en su resolución 428 (V) adoptó el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el cual, recopilaba todas las fuentes formales, recursos y costumbre internacional en torno al refugio y asumía las funciones de la Organización Internacional de Refugiados. El Estatuto definió la función y responsabilidad de la protección internacional y la figura de los refugiados en la agenda internacional de Naciones Unidas, fundamentada en instituciones y fuentes de derecho internacional codificado, además definió facultades, jerarquías y estableció las bases para la estructuración de burocracias humanitarias localizadas.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, bajo la autoridad de la Asamblea General, asumiría la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reunieran las condiciones previstas en el Estatuto y aquellos que hubieran sido reconocidos como refugiados antes de 1951. Además, se fundamenta la subcontratación y ejercicios de externalización con base en el derecho al retorno, ya que dentro de los objetivos se encuentra buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales (A/RES/428(V)).

Se trata de la fundamentación de un entramado institucional, que parte de una agencia internacional central, vinculada a burocracias e instituciones globales y regionales,

intergubernamentales, gubernamentales, organizaciones de carácter híbrido (público-privadas), de la sociedad civil, organizaciones humanitarias (Massey et al, 2000). El proceso de codificación de instrumentos se fortaleció con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas.

El preámbulo de la Convención parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con énfasis en el derecho al asilo y el derecho al libre tránsito, artículo 13 y 14, respectivamente, además de concebir la codificación de fuentes de derecho internacional de refugiados y el carácter humanitario de la agencia de protección. En el contexto se capitulan disposiciones generales, seguido por la articulación de la Condición jurídica, actividades lucrativas, bienestar, medidas administrativas, disposiciones de ejecución y cláusulas de cierre, cabe destacar la extensión de la definición de refugiados y la expresión del principio no devolución (*Non refoulement*) o prohibición de expulsión:

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("*refoulement*")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país (*United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137*).

...

Con lo anterior se articularon las infraestructuras con bases políticas, institucionales y burocráticas que ampararían en adelante a las poblaciones susceptibles de protección internacional, labor que sería reconocida con el premio Nobel de la Paz en 1954, y que extendería el mandato ante nuevas emergencias regionales. ACNUR durante sus primeros años, atendió las consecuencias de la Revolución húngara de 1956 que provocó el desplazamiento de aproximadamente 200000 personas a Austria en búsqueda de protección, donde en respuesta se posicionó la figura de forma expresa de refugio *prima facie* o en principio, situación colectiva de reconocimiento ensayada a los palestinos anteriormente (ACNUR, 2001-2020).

Durante la década de los sesenta los procesos de descolonización en el continente africano gestaron contextos de expulsión que llevaron fortalecer el régimen de protección internacional, con la adopción del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados firmado en Nueva York el 31

de enero de 1967, con el objeto de extender y fortalecer el mandato del ACNUR, así como la redefinición del refugio, del derecho al asilo y para amparar a poblaciones de origen no europeo. Entre los compromisos del nuevo mandato se encuentra el enfoque de cooperación internacional con Naciones Unidas para los registros nacionales del fenómeno.

1.2.1. Los sistemas de asilo y refugio durante la guerra fría

La instrumentalización de un régimen de protección internacional constituido bajo la égida de las Naciones Unidas tuvo cambios relevantes durante los años de la Guerra fría, durante esta etapa el manejo de las políticas de asilo sirvió a los propósitos ideológicos y económicos de las potencias (Shacknove, 1993, p. 521). Al inicio de este periodo, las políticas de asilo de los países capitalistas se orientaron cada vez más hacia la protección de ciudadanos de los países del bloque del este, y más adelante, en general, de los países bajo la influencia soviética. La política hacia los refugiados permitía demostrar la superioridad moral de los países de Europa Occidental o de Norteamérica aprovechando al mismo tiempo el capital humano o la mano de obra de quienes huían de los países socialistas.

Durante los procesos de reasentamiento de poblaciones desplazadas de la posguerra, Estados Unidos y países aliados ejecutaron una serie de acciones diferenciadas para administrar la documentación acorde a nacionalidad y origen étnico racial para proporcionar el asilo territorial. Como fue el caso de todos los judíos refugiados provenientes de la Unión Soviética y la apertura de fronteras por parte de Israel entre los años cincuenta y setenta, política que posteriormente en los años ochenta Estados Unidos también replicaría abriendo la frontera a los judíos provenientes de una Unión Soviética en transición (Beyer, 1993).

Con la creación de la Organización Internacional para los Refugiados en 1946 como organismo especializado de carácter no permanente, se logró apoyar aproximadamente a más de un millón de personas europeas desplazadas en reasentarse, por su parte, la URSS se mantuvo ausente de la adhesión por considerar que la organización protegía a desertores, traidores y por estar a la orden de los intereses de Estados Unidos y Occidente, a partir de tal posicionamiento se dio el fin permanente de la cooperación en torno a los refugiados entre las super potencias en la guerra fría (Barnett, 2002, P 244). Con base en las tensiones que permearon la Organización

Internacional para los Refugiados, el gobierno soviético reforzó en 1952 los controles de inmigración⁴ para sus ciudadanos y para evitar el tránsito entre ambas potencias, además, señaló que Occidente utilizaba la figura del asilo político y la ayuda a los refugiados como herramienta de ajuste político, para desacreditar y golpear los regímenes socialistas, al enfocar la selectividad de la condición de refugiados a quienes “huían” de los regímenes de influencia soviética, en particular las personas con perfiles altamente calificados, lo cual, dejaba a los refugiados en una postura de peones del juego geopolítico mundial (Betts, 2009, p.55).

Al inicio de la época bipolar, con fuerte influencia política y financiera por parte de Washington en la esfera política regional, los países americanos en el marco de reestructuración internacional que se sustentaba en el depósito de la confianza en el orden internacional y la Seguridad Colectiva, formaron en Bogotá el 30 de abril de 1948 la Organización de Estados Americanos (OEA). El contexto del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá" (A-42) estableció un entramado regional de organismos para la solución de controversias por medios pacíficos, buenos oficios y mediación, procedimientos jurídicos, arbitraje y denuncias (Carmagnani, 2011 y Agüero 2016).

A nivel regional, el punto de quiebre en la guerra fría en torno a la cooperación-intervención y el uso político del asilo devendría con el triunfo de la revolución cubana. La ruptura del patrón migratorio cubano se produjo con oleadas a partir de 1959 y mantendría cierta continuidad con periodos de expulsión en masa de refugiados hacia Estados Unidos, como los del Mariel (1980) y los balseiros (1994). Desde el inicio de la revolución cubana hasta 1990 habían emigrado por todas las vías posibles hacia diferentes lugares del mundo un estimado de 1,300,000 personas (Aja Diaz, 2002, p. 4).

Estados Unidos se convirtió en el principal receptor de poblaciones migrantes cubanas (FitzGerald, 2019, p. 101), como parte de su política de hostilidad hacia la Revolución Cubana, , como parte de su táctica desestabilizadora en diferentes fases y durante cuarenta años. Cuba ejecuto una política desde la década de los cincuenta, para beneficiar bajo la condicionante de "refugiados" provenientes a solicitantes del eje socialista. De esta forma, los gobiernos de Estados

⁴ Este reforzamiento a controles migratorios y restricciones de entradas y salidas sentó precedente para el resto de los Estados socialistas, quienes heredarían tales controles como recursos de sus políticas de migración.

Estados Unidos han aplicado políticas de recepción, estímulo y restricción selectiva de los cubanos, acordes a diferentes etapas de la relación antagónica entre los dos países, a la situación interna de la sociedad cubana y a las tendencias y prioridades de la política inmigratoria norteamericana (Aja Díaz, 2002, p 4-5).

En el marco de la Guerra Fría, a la par del proceso de revolución cubana, se empezaron a gestar movimientos de liberación nacional a nivel subcontinental, en Nicaragua el movimiento socialdemócrata sandinista desde 1961 y en El Salvador las insurrecciones entre 1971-1976 y la guerra civil de 1979 a 1992, en Guatemala la campaña de contrainsurgencia del ejército hacia los insurgentes indígenas en 1981, todas estas insurrecciones y luchas guerrilleras dieron lugar a inestabilidad política, miles de desapariciones, asesinatos y desplazamientos forzados (Gzesh, 2006). Por su parte, el gobierno estadounidense reforzaría la lucha, contención y expansión del comunismo y otros movimientos de liberación. Para ello, en los países latinoamericanos se ejercieron diversas estrategias y se negociaron acuerdos para el mantenimiento de la seguridad del régimen interestatal, al tiempo que continuaba una política de refugiados del comunismo (Gzesh, 2006) y negaba el asilo territorial a la gran mayoría de las personas originarias de la región que huían de la represión masiva en las dictaduras.

Dentro de las estrategias para contrarrestar los movimientos de liberación nacional y alineamiento al bloque socialista, Estados Unidos ejecutó una serie de formas de intervención política y militar en la región, a través de alianzas y gestión de cédulas militares que llevaron a regímenes de terror, sustentados en el paradigma de la seguridad nacional y en apoyo a elites en el poder en los países latinoamericanos (Menjívar y Rodríguez, 2005).

El paradigma de seguridad nacional como eje transversal insertado desde la visión estadounidense cambió el rostro político del subcontinente, con el surgimiento de una serie de dictaduras, De acuerdo con Agüero (2016):

“Brasil en 1964; Bolivia en 1971; Uruguay y Chile en 1973; Perú en 1975; y Ecuador y Argentina en 1976. Estos gobiernos con mano de hierro se convirtieron en guardianes del orden continental, que sumados a otros regímenes de mayor data como el de Paraguay y el de Nicaragua, configuraron un espectro de autoritarismo que alcanzó su cenit durante los años setenta” (Agüero, 2016, p. 9).

Con un proyecto de infraestructura política regional en marcha, Estados Unidos apoyó de manera sistemática las dictaduras latinoamericanas, con la formación de centros de inteligencia

(espionaje) y guerrillas (Menjívar y Rodríguez, 2005), particularmente, se instauró desde 1946 la *US Army School of the Americas (SOA)* y a partir de 1975 enfocado en América del Sur bajo la Operación Condor se formó una red militar de inteligencia transnacional contraterrorista con operaciones en Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasil y posteriormente Ecuador y Perú (McSherry, 2005).

Estos regímenes de terror iniciados en la década de los sesenta y con permanencia en los ochenta, provocaron el desplazamiento forzado de entre 1.8 y 2.8 millones de personas originarias de Centroamérica hacia distintos países de la región (Aguayo, 1992), entre ellos México y Costa Rica que acogieron refugiados, mientras que, en Estados Unidos, muy pocos obtenían el asilo político. Durante la década de los ochenta, las migraciones centroamericanas hacia Norteamérica, provocadas por crisis económicas y violaciones estructurales a derechos humanos, generaron foros regionales de debate y acciones conjuntas, en los cuales las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, iglesias, fundaciones y financiadoras, entre otros de ayuda humanitaria incidieron en la acción pública e incluso comenzaron a ser motores de la política internacional (Aguayo, 1992).

Durante los últimos meses de la administración Carter, en 1980 el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Refugiados, sino en el estándar de la convención y bajo un "temor fundado a la persecución", la nueva ley estaba destinada a ampliar la elegibilidad para el asilo político en los Estados Unidos (Gzesh, 2006). A partir de 1981 con la entrada de Reagan, a pesar del escenario de la distensión entre potencias, Washington continuó sosteniendo que las guerras civiles en Centroamérica eran escenarios de la guerra fría y extendió sus intervenciones en ámbitos políticos, económicos y militares.

A finales de los ochenta e inicios de los noventa, la política internacional del asilo-refugio entraría en un proceso de transición, vinculado a los cambios de un escenario bipolar hacia la multipolaridad y a la emergencia y proliferación de actores internacionales como las ONG, fundaciones, medios de comunicación y empresas transnacionales. También, sujetos internacionales que se habían mantenido ausentes, ingresarían al régimen de protección internacional. Al desintegrarse la Unión Soviética en 1991, la Federación Rusa abandonó las reservas que había mantenido la URSS hacia la Organización Internacional para los Refugiados y

posteriormente a ACNUR y comenzaría el ejercicio de una nueva época de colaboración en materia de refugiados (Barnett, 2002, p. 252).

Con la entrada a un mundo multipolar se produjo una transformación de los mecanismos de regulación política y social tanto a escala nacional como a escala internacional. En concordancia con Affre (2005), en la actualidad tanto los gobiernos como las instituciones internacionales han perdido el monopolio de los asuntos internacionales y se evidencia cada vez más con la proliferación de actores no gubernamentales y operadores humanitarios, cuyas actividades escapan a la voluntad de los Estados y por medio de los cuales se transita una cantidad de flujos transnacionales de recursos financieros, así como multitud de interacciones a través de las cuales se ponen en marcha nuevos mecanismos de regulación.

1.2.2 Sistema interamericano de asilo y actores de protección de los refugiados

En el nivel regional, en inicio el sistema interamericano de asilo tuvo como base fundacional tres Convenciones regionales; La Habana de 1928, Montevideo de 1939 y Caracas de 1954. La Convención sobre Asilo de La Habana, afirmaba que la concepción del derecho al asilo, incluso en casos de urgencia, se fundamentaba en la doctrina del asilo⁵, la cual, considera que el Estado extranjero va a constituir un asilo, al menos provisionalmente, para toda persona que, siendo perseguida en el país de origen, cruce sus fronteras y se interne en su territorio. En otros términos, una persona se ha internado en suelo extranjero desde su ingreso, dicho sujeto, así sea de manera tácita, ha encontrado “asilo” en tal territorio, dado que los órganos competentes de su Estado de origen carecen de facultades para realizar una aprehensión, lícita, del “sujeto asilado” (Gómez Robledo, 2003, p. 616).

Respecto al Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos firmado en Montevideo el 4 de agosto de 1939, se hace la distinción entre categorías de asilo político y el asilo territorial-refugio, se consagra la doctrina que la concesión del asilo es optativa para la autoridad asilante, y nunca un deber jurídico⁶ y se afirma que no se concederá el asilo a los acusados de delitos políticos que,

⁵ Estados Unidos de América al firmar esta Convención hizo expresa reserva, haciendo constar que EUA no reconoce la llamada doctrina del asilo como parte del derecho internacional.

⁶ “El asilo puede concederse...”

previamente estuvieron procesados o hubieren sido condenados por delitos comunes (Gómez Robledo, 2003, p. 622)..

Posteriormente, durante la Décima Conferencia Interamericana en de Caracas en 1954, se firmaron dos convenciones: una sobre asilo diplomático y otra sobre asilo territorial. En las cuales se establece que todo Estado en ejercicio de su soberanía, se reserva “el derecho a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, no siendo procedente la extradición cuando se trate de personas que, con arreglo a la calificación del Estado requerido, sean perseguidas por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos” (Gómez Robledo, 2003, p. 622).

A pesar de los esfuerzos regionales, los recursos estaban enfocados a persecuciones políticas de líderes o grupos políticos en exilio, por lo cual, carecían de efectividad ante escenarios de expulsión y movilidad masiva. A partir de la instrumentalización del régimen de protección internacional entre 1951 y 1967, compuesto por sujetos internacionales e instrumentos de derecho internacional codificado, vinculado el mandato de Naciones Unidas por la comisión establecida al ACNUR, tales infraestructuras funcionarían como bases troncales en colaboración con Organizaciones No Gubernamentales para la articulación de instrumentos, ramificación de acciones desde organismos regionales y que más adelante darían cabida a la proliferación de burocracias nacionales y nuevos actores de la protección a refugiados.

En década de los ochenta a través de la participación multiactor (organismos internacionales, gobiernos nacionales y ONG) se articuló el sistema regional de asilo vinculado al régimen de protección internacional, en donde, quedo manifestado a través de las negociaciones, los intereses de algunos países como México y Costa Rica, por mostrar una política exterior humanitaria alterna de los países no alineados.⁷

La creciente organización guerrillera, de acuerdo con Castillo (2000) tanto en Salvador con el golpe de Estado de 1979 y los movimientos en Guatemala, aunado a la creación de fuerzas contrarrevolucionarias en Nicaragua auspiciadas y financiadas por el gobierno estadounidense

⁷ Este término comenzó a emplearse en las relaciones internacionales a partir del Movimiento de países No Alineados/ *Non-Aligned Movement* con orígenes en las Bandung, Indonesia y Belgrado, Serbia (Yugoslavia). Se trató de un conjunto de intentos por desarrollar una convergencia entre países con el propósito de intermediar con las superpotencias de la guerra fría (Lopez Cámara, 1993. 81).

conformaron un escenario de profundos cambios políticos y de conflictos bélicos entre los gobiernos de estos tres países y sus respectivas oposiciones, armadas y civiles.

Algunos países vivieron directamente una situación de conflicto armado o de amenaza de agresión externa, mientras que otros se convirtieron en zonas de refugio. Los primeros se convirtieron en zonas de origen de exiliados (Nicaragua, El Salvador y Guatemala); algunos se consolidaron como países receptores (México, Costa Rica y Belice); por su parte, Honduras vivió una situación transitoria de recepción de población refugiada, de acelerada militarización y de plataforma de intervención en la región para Estados Unidos (Menjívar y Rodríguez, 2005). Tanto países del norte de Centroamérica como México, por su posición estratégica, empezaron a experimentar también la condición de país de tránsito (Castillo, 2000).

Entre 1979 y 1984 contingentes de poblaciones desplazados por las guerras en Centroamérica generaron una nueva coyuntura entre los países de la región, incluido México, en donde el gobierno federal armó la Comisión Mexicana para los Refugiados (COMAR), en inicio como un organismo descentralizado temporal emergente para contrarrestar los vacíos legales y administrativos y con la intención de dar respuesta al arribo masivo de refugiados (Castillo y Venet, 2010, p. 202). De acuerdo con Kauffer (Fecha, 163-170), tan solo en el Estado de Chiapas existían más de 42,000 refugiados reconocidos en 1984, mientras que se calcula que dispersos por el país había aproximadamente más de 300000 refugiados de origen centroamericano, en su mayoría guatemaltecos (Aguayo y O'Dogherty. 1985).

En este contexto, Paez, (2013, p. 64) expone que los efectos de la crisis extendieron alcances a otros países y regiones, poniendo a prueba el sistema latinoamericano y sus políticas de asilo, que incentivó a gobiernos y foros multilaterales a adoptaran posiciones frente al conflicto. El gobierno de México, destacó como actor clave, como parte de su política exterior al ser promotor de acciones orientadas a la búsqueda de la pacificación a través del Grupo Contadora.

El núcleo de la negociación se asentó en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, con el objeto de atenuar la crisis en el istmo, agravada por la presencia de elementos foráneos que posibilitaban la inscripción del conflicto en el marco geopolítico bipolar, cuyos efectos podrían extenderse peligrosamente al área centroamericana (Paez, 2013, p. 64).

La magnitud del éxodo centroamericano abrió la puerta a nuevos desafíos de intervención social, donde las ONG, activistas y defensores de derechos humanos, iglesias y comunidades de fe, académicos entre otros actores sociales ganaron terreno en la acción pública. Así también, se evidenciaron vacíos legales en cuanto a la condición de refugiados a nivel continental, lo que según Castillo y Venet, (2010, p. 216) se “volvió impracticable la calificación individual de la persecución estipulada en el marco interamericano, que en este caso la violencia generalizada y no la persecución política se perfilaba como la causa medular y evidente del éxodo, escapando así a la categoría de asilado como se entendía en esa época en Latinoamérica”

En 1984, ante los desafíos que las poblaciones centroamericanas desplazadas representaban para los países de la región y los vacíos legales respecto a la condición de refugiados en el sistema interamericano, por iniciativa del ACNUR se adoptó La Declaración de Cartagena, instrumento intergubernamental regional que se sustenta en la doctrina y términos de refugio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se apoya del entramado político-administrativo de la OEA, además, recoge elementos de los instrumentos regionales del asilo y los compromisos propuestos en materia de refugiados en el Acta de Contadora.

El posicionamiento de la Declaración de Cartagena parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y conduce a la responsabilidad de los Estados que forman parte a integrar los recursos, estatutos y protocolos del régimen de protección internacional dentro de sus legislaciones nacionales, así como coparticipación y presencia de la comisión y acciones del ACNUR a la región.

Desde finales de la década de los setenta, la inestabilidad política, los vacíos estructurales y las violaciones en materia de derechos humanos como consecuencia de los conflictos en los Estados centroamericanos, dieron cabida a que actores sociales ganaran terreno e incidencia en la vida pública: ONG sin afiliaciones políticas, sin fines de lucro, algunas laicas y otras de tradición abrahámica⁸, especialmente, a nivel regional en países como Guatemala, México, El Salvador y Costa Rica. Paris (2017), expone que las poblaciones desplazadas centroamericanas cruzaron las fronteras de los países vecinos; otros continuaron su viaje a través del territorio mexicano rumbo

⁸ Se refiere a las organizaciones religiosas judeocristianas, para el caso católicas (diversas órdenes) y cristianas, con tradición de cofradías y fundaciones piadosas.

a Estados Unidos y en ambos países se formaron coaliciones de organizaciones sociales y de académicos que presionaron a sus respectivos gobiernos para garantizar la protección de hombres, mujeres y niños.

Cabe destacar, que las experiencias en los niveles de profesionalización, formalización e institucionalización de procesos de las Organizaciones No Gubernamentales han sido particulares en cada país latinoamericano, no obstante, se identifica que para el caso de las ONG en atención a los refugiados centroamericanos, la sustentabilidad y fortalecimiento de capacidades se relaciona a la transferencia de recursos e información entre ONG del norte global y ONG locales y en otros casos a la transferencia de recursos de organizaciones intergubernamentales y nacionales a ONG locales.

Dichas experiencias distan mucho de la evolución de la Sociedad Civil Organizada como ente político en países como Canadá o Estados Unidos y otros del Norte Global, en donde la sociedad civil ha tenido injerencia desde tiempo atrás. De acuerdo con la plataforma de gobierno en los Estados Unidos desde su formación como nación, la sociedad civil organizada ha estado presente y ha sido un actor relevante en la vida pública estadounidense, lo anterior, fundamentado en la necesidad de una sociedad civil sólida, independiente del control estatal o la participación del gobierno, para que la democracia prospere (Departamento de Estado, 2021).

En Estados Unidos se han dado facilidades administrativas y legales para el registro y operatividad de organizaciones beneficiarias y sin fines de lucro. Desde el aparato gubernamental se ha facilitado su formación evitando burocracias y existe una legislación de mecenazgo para la fácil captación, transferencia y gasto de fondos, comprenden un amplio margen de organizaciones sociales, formadas voluntariamente por los ciudadanos para promover objetivos, intereses o causas compartidas, incluye organizaciones independientes de investigación para políticas públicas, organizaciones que defienden los derechos humanos, promotoras de democracia, organizaciones humanitarias, fundaciones y fondos privados, fideicomisos benéficos, sociedades filantrópicas, clubes, centros comunitarios, asilos, albergues, asociaciones y corporaciones sin fines de lucro, quedando excluidos los partidos políticos.

De acuerdo con el Informe 2019 del Centro Nacional de Estadística de Caridad (*National Center for Charitable Statistics -NCCS*), un análisis de las tendencias en el número y las finanzas

de las organizaciones benéficas públicas 501 (c) (3), enfocado a contribuciones benéficas privadas y voluntariado, hasta 2016 se registraron 1,54 millones de organizaciones sin fines de lucro ante el Servicio de Impuestos Internos (IRS). A nivel macroeconómico, en EUA, el sector no lucrativo contribuyó con un estimado de \$ 1.047.2 billones de dólares en 2016, lo que representa el 5.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país. Las organizaciones sin fines de lucro 501 (c) (3) registradas en el IRS, representaron un poco más de las tres cuartas partes de los ingresos y gastos del sector sin fines de lucro en su conjunto (\$ 2.04 billones y \$ 1.94 billones de dólares, respectivamente) y poco menos de dos- tercios de los activos totales del sector sin fines de lucro (\$ 3.79 billones de dólares).

En síntesis, en el rubro no lucrativo estadounidense en 2018, el total de donaciones privadas de individuos, fundaciones y empresas ascendió a \$ 427.71 mil millones (*Giving USA Foundation 2019*), una disminución de -1.7 por ciento con respecto a 2017 (después de ajustes por inflación). Según *Giving USA* (2018) el total de donaciones benéficas aumentó durante años consecutivos de 2014 a 2017, lo que convirtió a 2017 al año con mayores donaciones benéficas privadas, incluso después de ajustes por inflación. Se estima que el 25.1 por ciento de los adultos estadounidenses se ofrecieron como voluntarios en 2017, contribuyendo con un estimado de 8.8 mil millones de horas. Este es un aumento del 1,6 por ciento con respecto a 2016, el valor de estas horas es de aproximadamente \$ 195.000 millones.

En lo que respecta a este sector a nivel regional en América latina, durante la década de los ochenta, las ONG en Centroamérica comenzaron a coordinarse, poco a poco emprendieron su propia agenda, gestión de fondos (*Fundraising*), cabildeo, espacios y foros públicos, alianzas de organizaciones locales, nacionales, otras ONG internacionales, fundaciones, financiadoras y en algunos casos colaboraron con organismos intergubernamentales. De tales foros, se destaca la Consulta Centroamericana para Refugiados de 1982 con sede en Costa Rica, en donde se dio un fuerte debate ideológico entorno al papel del ACNUR y la intención de generar a través de los gobiernos, burocracias nacionales de atención a refugiados.

En torno al campo de incidencia de la sociedad civil, Aguayo (1992) hace énfasis en que, de los foros regionales, como la Consulta Centroamericana para Refugiados surgió el vínculo estratégico entre ONG nacionales, del norte global e internacionales, y los ejercicios de

triangulación y transferencia de fondos: un ejemplo fue el de *Project Counseling Services* (coalición de ONG de Europa y Canadá con sede en Costa Rica), *Church World Service* y *American Friends Service Committee*.

Su temprana presencia en la región fue indicador del papel fundamental que desempeñaron este tipo de organizaciones en la protección de poblaciones afectadas, a partir de la canalización de recursos financieros vitales a sus homólogas locales, transmisión de información y colaboración en demandas concretas que sirvieron para educar a gobiernos y sociedades, lo cual fue determinante para el trabajo humanitario y consolidación de las ONG locales. Así, para 1986 las ONG de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) habían recabado 3300 millones de dólares y canalizado 1500 millones más de fuentes gubernamentales.

Para inicios de los años noventa se estima que en la región centroamericana funcionaban alrededor de cien ONG internacionales y seiscientas locales que manejaban presupuestos anuales de 250 millones de dólares, tan sólo la *US AID*, Agencia Internacional para el Desarrollo de EUA invertía 170 millones. (Aguayo, 1992, pp.324-330).

Los gobiernos de México y Centroamérica integraron iniciativas colectivas, sobre todo del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) y convocaron en 1984 a la Conferencia Internacional Sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca I, 1984), de la cual surgieron: la Declaración y Plan de Acción Concertado a favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos.

Estos instrumentos tienen la particularidad de reconocer por primera vez de manera oficial un nexo entre la problemática de los refugiados y el desarrollo económico en la región, y Los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados en América Latina, que hace un recuento de los avances en materia de derecho internacional relacionados con la protección a los refugiados y la repatriación voluntaria(Cirefca I, 1984).

En 1990, se llevó a cabo Cirefca II en Nueva York, una reunión para las ONG, en donde los gobiernos se dividieron sobre la cuestión de la participación de estos actores sociales; Belice, Guatemala y México con apoyo de países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia) respaldaron, reconocieron e incluso Suecia ofreció financiamiento a las ONG, mientras que Costa

Rica, Honduras y El Salvador se opusieron, con apoyo tácito de Estados Unidos, a su crecimiento y financiamiento. Cabe destacar que, a diferencia de la Declaración de Cartagena, en Cirefca I y II el rol de ONG fue trascendental, con la participación e incidencia de una serie de actores sociales, entre ellos 52 ONG internacionales, locales, asociaciones de poblaciones refugiadas, comunidades de fe, colectivos, académicos y comités nacionales (Aguayo, 1992, p 325-336).

A partir de Cirefca I y II, en 1989 se creó en México la Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (Conongar), agrupando a 15 organizaciones que trabajaban con refugiados no reconocidos. Estas ONG mexicanas, lograron posicionarse en el ámbito público y ser precursores al incidir en política pública a través de la agenda legislativa, aun en tiempo que el Estado Mexicano no contaba con instrumentos para la participación social y se caracterizaba por la ejecución de política rígidas de Estado, todo esto, permitió consolidar la concertación nacional y avanzar en su experiencia en el ámbito diplomático. La Conongar desarrolló en 1990 un ejercicio de cabildeo ante la Cámara de Diputados para las reformas correspondientes a la Ley General de Población para el reconocimiento de la figura legal de los refugiados y protección complementaria (Aguayo, 1992, p 338).

1.3 Complejo del régimen internacional, consorcio interagencial humanitario y grupo mundial para las migraciones

Entre los cambios geopolíticos que la multipolaridad traería consigo, de acuerdo con Xiang (2014), a partir de la década de los noventa se dio una transformación en la movilidad humana, al concretarse las infraestructuras migratorias, compuestas de las dimensiones: comercial (intermediarios de contratación y mercados laborales internacionales), reguladora (aparato estatal, industrias de control y procedimientos para documentación, licencias, capacitación y otros), tecnológica (comunicaciones, dispositivos electrónicos y transporte), humanitaria (ONG y organizaciones internacionales) y social (redes de migrantes).

El desarrollo de la infraestructura migratoria está estrechamente vinculado a la regulación, así como una serie de intermediarios que mercantilizan con el fenómeno migratorio (Hernández, 2012), pero no necesariamente ha mejorado las condiciones de movilidad y los procesos de

integración de las personas migrantes. La intensificación de procesos de la infraestructura migratoria puede atribuirse a un desarrollo dual en la economía política más amplia: un creciente nivel de movilidad debido a la extensión de las fuerzas del mercado laboral y la mejora de la capacidad reguladora y controles estatales (Xiang y Lindquist 2014, S122-124).

Respecto a la dimensión reguladora, Betts y Kainz (2017) exponen que desde la década de los noventa se avanzó hacia la gobernanza de la migración global, a través de una nueva forma de proliferación institucional, potencialmente contradictoria, con instituciones paralelas y superpuestas en relación con áreas previamente no reguladas: la migración internacional y los desplazamientos forzados internos. Instituciones creadas por Estados en respuesta al aumento de la migración Sur-Norte desde la década de 1980, las crecientes solicitudes de asilo, y el cambio paradigmático hacia la securitización después de los ataques del 11 de septiembre 2001. Aunque ni la gobernanza de la migración, ni la de los desplazados internos tienen una relación institucional directa con la protección de los refugiados, la creación de tales instituciones paralelas tiene implicaciones para las políticas de protección de los refugiados (Betts, 2009).

1.3.1 Formación del consorcio interagencial humanitario y el grupo mundial para la migración

La institucionalización del régimen de migración internacional ha ido de la mano de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desde 1951, la cual se fundó ante los procesos migratorios que resultaron de la posguerra europea, por iniciativa de Estados Unidos y Bélgica. Este país convocó a la Conferencia Internacional sobre Migraciones en Bruselas, la cual dio lugar a la creación del Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (CIPMME), posteriormente, en 1952 pasó a ser el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME) de donde surgió el documento constitutivo de la OIM (OIM, 2020a).

Los objetivos de la Constitución de la OIM (1954) se proyectan en el enunciado de la misión actual, consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de:

...principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración

a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes (Constitución OIM, 1954).

En 1980, el CIME se convirtió en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) con enmiendas adoptadas y en extensión de la labor de manera global, que partir de 1989, con la misión de colaborar en los procesos de la gestión de la migración internacional ordenada se convierte en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cual se integró como organización del sistema de Naciones Unidas en 2016. (OIM, 2020a).

Desde la década de los cincuenta, al ritmo de una serie de catástrofes ocasionadas por el hombre y de desastres naturales, la OIM ha ampliado de facultades y fortalecido sus capacidades institucionales. La organización ha tenido presencia en las expulsiones de Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968, Chile en 1973, los refugiados vietnamitas en 1975, Kuwait en 1990, Kosovo y Timor en 1999, el tsunami asiático y el terremoto en Pakistán en 2004. Así mismo, desde 2004 ha tenido presencia en México y Centroamérica.

En América Latina el organismo está dividido en varias misiones con Funciones Regionales, en una segmentación de Nejamkis (2009) son:

OIM Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay), Países Andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela); Centro América y México (Belice - El Salvador - En América Latina el organismo está dividido en varias misiones con Funciones Regionales son: OIM Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay), Países Andinos (Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela); Centro América y México (Belice - El Salvador - Guatemala - Honduras - México - Nicaragua - Panamá) y por otro lado, en el Caribe, la Representación Regional comprende a: Haití, Jamaica, República Dominicana, Bahamas y Cuba (Nejamkis, 2009).

Desde su fundación, el operativo logístico de la OIM ha ampliado el alcance de su labor hasta convertirse en la principal organización internacional de la gestión migratoria, trabaja con los gobiernos y la sociedad civil sobre las cuestiones migratorias, “para alentar el desarrollo socioeconómico a través de la migración y velar por la dignidad humana y el bienestar de los migrantes” (OIM, 2020a). Desde su origen y procesos de evolución ha manejado un discurso operativo fundado en la seguridad, orden, control, desarrollo económico y migración, con un enfoque de trabajo intergubernamental, con uso y transferencia de fondos internacionales, de Estados miembros y donaciones de asociados y bajo la subcontratación de organizaciones de la sociedad civil, interventores, promotores y otros actores sociales, regionales y locales.

La creciente magnitud de sus actividades ha ido a la par de una extensa ampliación que pasó de ser un organismo de corto alcance entre 1951 y 1989 para convertirse desde 2016 en la organización protagónica de la gestión de las migraciones dentro del Sistema de Naciones Unidas, con una influencia cada vez mayor en los países en desarrollo. Para dar cuenta del crecimiento institucional, Nejamkis (2009) el número de miembros pasó de 67 en 1998 a 127 en 2009 y ha aumentado; el total de los gastos en 1998 de 1.000 millones de dólares pasó a 242,2 millones de dólares en 2008; las localizaciones en el terreno pasaron de 119 en 1998 a más de 450 en la 2009; el número de proyectos fue de 686 en 1998 a más de 2030 en 2009; la plantilla de personal de operaciones pasó de alrededor de 1.100 personas en 1998 a más de 6690 en 2009, principalmente en el terreno.

Al año 2020, la OIM contaba con 173 Estados miembros y 8 Estados que gozan del estatuto de observador, un presupuesto operativo de casi 1,5 mil millones de dólares y una plantilla de personal de 10.000 personas en más de 150 países a través del mundo. De acuerdo con el Informe Financiero del Ejercicio Anual terminado el 31 de diciembre de 2019 el total combinado de los gastos para los Programas de Administración y Operaciones ascendió a 2.096,3 millones de dólares lo que representa un aumento de 302,8 millones de dólares, un aumento del 16,9 % en comparación con 1,793,5 millones de dólares del año anterior (OIM, 2020b).

Por otra parte, el cambio hacia un nuevo marco multilateral para los desplazados internos se sustentó a partir de la promoción de los Principios rectores de los desplazamientos internos en 1998, un instrumento de *soft law*, no vinculante, que tiene como objetivo ser recurso jurídico de política pública, en una serie de principios a observar como guía para que los Estados lo integren en sus legislaciones nacionales. La base de los principios se encuentra en el reconocimiento legal a:

Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido. (Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.).

Dicho reconocimiento se sustentó en que, a diferencia de los refugiados, las personas desplazadas internas rara vez tenían acceso a la protección internacional. Sin embargo, también fue impulsado por una agenda de control migratorio dentro de la cual muchos Estados del norte

han identificado la "alternativa de huida interna" como un medio para garantizar que las personas que huyen de la persecución no necesiten salir de sus países de origen, pero puedan recibir protección dentro de sus propios estados. La alternativa de huida interna representa una forma en la que el nuevo régimen de desplazados internos se superpone con el régimen de refugiados, debido a que implica que en situaciones en las que los posibles refugiados pueden encontrar protección dentro de su propio Estado, se les puede negar el asilo y devolverlos a su país de origen (Betts,2009, p.54).

La reducción resultante de la cooperación internacional en el régimen de refugiados ha contribuido a que el ACNUR redefina fundamentalmente su estrategia para volverse sumisa a las labores de OIM y a intereses de los estados del Norte, con una actuación y ejecución más enfocada a la relocalización y repatriación de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional. que a la de ser una agencia de protección internacional. Por ejemplo, en contraste, al basto monto de presupuesto operativo de la OIM al que se ha hecho mención, de acuerdo con el informe del Comité Ejecutivo del ACNUR (2021) desde 2019 se aprobó un presupuesto original anual por \$ 8,667.7 millones para 2020 y \$ 8,615.8 millones para 2021. Durante el transcurso de 2020, se abonaron dos presupuestos suplementarios por un total combinado de 463,7 millones de dólares en apoyo de actividades para proteger a los refugiados y otras personas, resultando en un presupuesto final de \$ 9.131,3 millones al 31 de diciembre de 2020.

Estas superposiciones instrumentales y de financiamiento, han llevado a los Estados a afiliarse a los regímenes de migración internacional y desplazados forzados internos, mediante una combinación entre integrar y extender el mandato a la Organización Internacional de las Migraciones, involucrarse en la política de los regímenes emergentes como el de ONU Derechos Humanos y vincularlos a través de la concepción de gestión de la movilidad humana.

Estos regímenes emergentes han existido principalmente en paralelo al régimen de refugiados, pero con algunos elementos significativos de superposición, en la medida en que actores como la Unión Europea (UE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ONU Derechos Humanos han abordado el asilo dentro del proceso migratorio.

En particular, las nuevas instituciones de migración superponen categorizaciones estancas con el régimen de refugiados en la medida en que han influido en el acceso de los solicitantes de

protección al asilo. Preocupados por la migración irregular, el combate al tráfico y trata de personas como amenazas para la seguridad⁹, los Estados del Norte han intentado cada vez más evitar sus obligaciones legales de aceptar a refugiados, y se han llevado a cabo estrategias para evitar que las poblaciones susceptibles de protección internacional lleguen a sus territorios a través de políticas destinadas a limitar el acceso de antes que estas poblaciones pisen la fronteras nacionales de los países receptores (Betts, 2009, p 53).

Entonces, la proliferación institucional ha tenido implicaciones en las estrategias estatales de política interna de países periféricos de tránsito y receptores de poblaciones migrantes, así como a las estrategias de la organización internacional en relación con la protección de los refugiados, lo que ha permitido a los Estados del Norte global a tomar decisiones de manera unilateral en cambios o evasión del régimen de refugiados (Blanchard, 2009 y GISTI,2020).

Las nuevas instituciones han sido utilizadas como dispositivos y medidas de contención, para evitar que los refugiados lleguen a su territorio, o una vez que arriban desarrollan procesos de externalización (de fronteras y espera de asilo) o deslocalización (espera en terceros países) y repatriación asistida (sustentado en el derecho al retorno), evitando así incurrir en las normas de las Naciones Unidas sobre protección de los refugiados y transferir cargas a los Estados (vecinos) del sur respecto a la observancia y responsabilidad en materia de DHHH a sus desplazados internos (Betts, 20009 y FiztGerald, 2019).

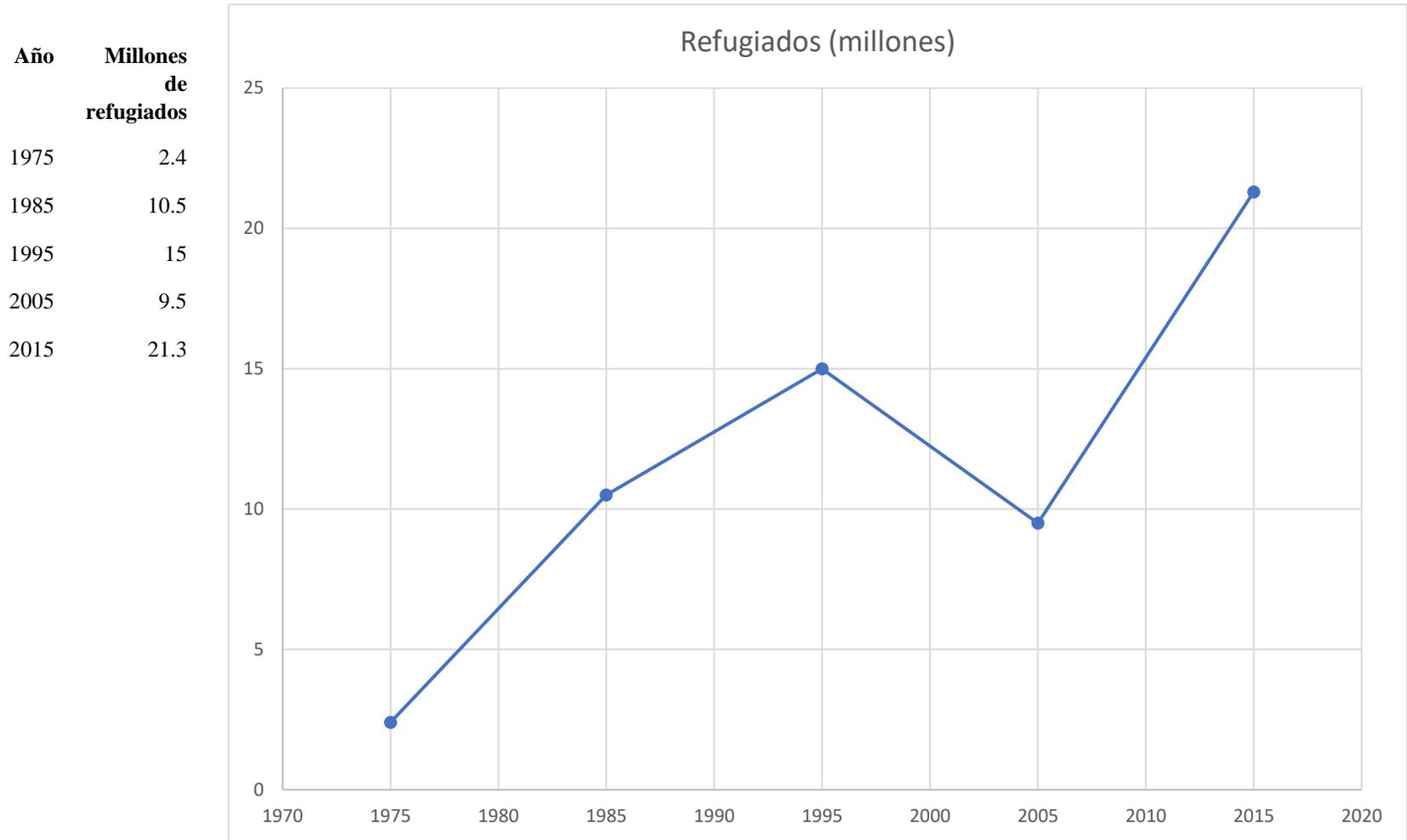
⁹ Dentro del complejo de regímenes, cabe destacar al Protocolo de Palermo, para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), los cuales, sin afán de desmeritar su contexto como recurso jurídico, han abierto posibilidades de justificar “repatriaciones” asistidas (ver artículo 8), además, de ser empleado para apoyar y justificar medidas de externalización del asilo por parte de países ricos receptores y terceros países o países de tránsito (en particular en el apartado III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas).

1.4 Las negociaciones de los pactos globales, corresponsabilidades y las formas institucionales de externalización

Desde la formalización del régimen de protección internacional en los setenta, el ACNUR comenzó a desarrollar los informes mundiales sobre refugio, los cuales compilan registros nacionales. En origen el instrumento técnico se enfocaba en desarrollar indicadores globales sobre las poblaciones refugiadas reconocidas, para después, en la década de los noventa, integrar las categorías solicitantes de asilo y poblaciones concernientes al ACNUR susceptibles a protección internacional.

A partir de 1998 los informes incluyeron a las personas desplazadas internas; así, desde 2009 y bajo el marco de desplazamiento forzado global, bajo una compleja conmensurabilidad que concibe refugiados, solicitantes de asilo y poblaciones desplazadas internas, el informe cambia su nombre a Tendencias globales del desplazamiento forzado. Dichos recursos han permitido dimensionar el fenómeno a través del de registros administrativos y estimaciones estadísticas oficiales, como se puede apreciar a en la **Gráfica 1**.

Gráfica 1. Poblaciones refugiadas reconocidas 1975-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes globales de ACNUR 1975-20

El salto entre 1985-1995, seguido por un descenso entre el 2000 y 2005 del desplazamiento forzado global, puede explicarse a partir de cambios en los indicadores e interposición de regímenes de migración internacional y desplazamiento forzado interno, la incidencia del fenómeno no ha ido en descenso, al contrario, ha ido al alza, pero con interposición categórica por un complejo de regímenes, como se puede apreciar en la tabla 1:

Tabla 1. Evolución del desplazamiento forzado global 1975-2015

Año	Refugiados (millones)	Personas que conciernen a ACNUR (solicitantes de asilo, * Personas desplazadas internas)
1975	2.4	n/d
1985	10.5	n/d
1995	15	Solicitaron protección internacional más de 5 millones de personas
2005	9.5	20.8*
2015	21.3	44

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes globales de ACNUR 1995-2005.

En suma, hasta 2021 se estimaron 272 millones de migrantes internacionales (OIM, 2020c) y más 84 millones de personas en desplazamiento forzado global (ACNUR 2021). De acuerdo con lo anterior, aproximadamente el 4% de la población global son migrantes internacionales y el 1% se encuentra bajo condiciones de desplazamiento forzado, tales proporciones podrían considerarse desestimables, más son significativas debido al rápido incremento durante las últimas décadas.

Tabla 2. Evolución del desplazamiento forzado global 2016-2021

Año	Solicitantes de asilo(millones)	Refugiados (millones)	Personas desplazadas internas (millones)	Desplazamiento forzado global (millones)
2016	3.2	21.3	40.8	65.3
2017	2.8	22.5	40.3	65.6
2018	3.5	25.9	41.3	70.8
2019	4.2	26+ 3.6 desplazados venezolanos	45.7	79.5
2020		21	51	84

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes tendencias globales de ACNUR 2016-2021

El contexto de migración internacional y las expulsiones masivas de poblaciones desplazadas dispersas en el Mediterráneo en 2015 demandaron acciones urgentes en la agenda

global. En respuesta en política internacional y acciones conjuntas, se llevó a cabo la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016, instrumento internacional que buscaba reafirmar la relevancia del régimen de protección internacional de refugiados, además de establecer compromisos de los Estados miembros para el fortalecimiento y mejora de los mecanismos de protección las personas desplazadas. Esta declaración también estableció las bases para la adopción de dos pactos mundiales en 2018: Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (ONU, 2018) y el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ACNUR, 2018).

El Pacto Global para la Migración Segura, Ordenada y Regular, propone un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones a partir de 23 objetivos estratégicos. Parte de un marco de actuación centrado en: las personas, cooperación internacional, soberanía nacional, estado de derecho y garantías procesales, desarrollo sostenible, perspectiva de género, perspectiva infantil, enfoque pangubernamental y enfoque pansocial. Los principios de concepción común son responsabilidades compartidas, unidad de propósito, y se fundamenta en el objetivo 10.7 de los ODS- Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (ONU, 2018).

Mientras que el Pacto Mundial sobre los Refugiados (ACNUR, 2018), se compone de tres ejes; un marco de respuesta a refugiados, un programa de responsabilidades compartidas y protocolos de seguimiento y evaluación. Tiene como elemento central, aunque ambiguo, un enfoque de responsabilidad pansocial "toda la sociedad", que abre la posibilidad de responsabilidades compartidas a nuevos actores como las empresas, el Banco Mundial, innovadores procesos y mecanismos financieros.

Las negociaciones de los pactos surgieron en un contexto de importantes restricciones políticas, con un creciente nacionalismo populista, a menudo acompañado de política antiinmigración que se está imponiendo en todo el mundo, ante esto, el ACNUR se vio obligado a liderar el proceso de negociación del Pacto de refugiados en condiciones de restricción significativa, incumplimiento de forma tácita la Convención de Refugiados de 1951 respecto a las responsabilidades estatales (Betts, 2018), además de posibilidades institucionales de repatriación y externalización de procesos de espera a solicitantes de protección internacional.

Ante las endémicas amenazas de recortes presupuestarios a los Organismos Internacionales por parte de la administración Trump, así como del fortalecimiento de competencias del mandato de la OIM dentro del ONU desde 2016, el ACNUR se ha enfrentado un constante desafío de capacidades respecto a su mandato de protección. A pesar de que se reafirmaban compromisos internacionales para el fortalecimiento y mejora de los mecanismos de protección de personas en movilidad (Betts, 2018). De acuerdo con Ferris y Donato (2019) estos instrumentos asemejan un escudo de derechos humanos para justificar cambios al régimen internacional de los refugiados.

Al pasar del escenario internacional al nivel regional y local; la aplicación de tales instrumentos internacionales se ha complejizado ante la interacción entre regímenes y estructuras, capacidades institucionales y de funcionamiento. A raíz de lo anterior, ACNUR y algunos gobiernos¹⁰ de la región adoptaron la Declaración de San Pedro Sula en el 2017 para armar un Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), cimentado consultas regionales, como la Declaración de Acción de San José de 2016, instrumento regional que fue un llamado a la acción para atender necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica y el Plan de Acción de Brasil de 2014, producto de la colaboración regional de 30 años de la declaración de Cartagena.

En la Declaración de San Pedro Sula en el 2017 se acordó colaborar conjuntamente en la implementación el MIRPS, como iniciativa y una contribución concreta al Pacto Mundial sobre los Refugiados. El ACNUR (2021) respalda al MIRPS como la base de los mecanismos de solidaridad y responsabilidades compartidas de la región, el cual apoyara a los Estados en la implementación de sus compromisos, al tiempo que identifica y aborda los vacíos remanentes a través de respuestas integradas que involucran un amplio rango de partes interesadas, y moviliza recursos adicionales para la implementación.

Concretamente las áreas de apoyo financiero y técnico a los Estados afectados son para:

Construir sistemas nacionales de asilo viables y eficientes; Establecer mecanismos de recepción adecuados en los países de tránsito; Mejorar las condiciones en países de origen para retornos seguros y dignos; Abordar las causas estructurales de la violencia y el desplazamiento forzado; expandir las soluciones de un “tercer país” para las personas de El Salvador, Guatemala, Honduras en necesidad de protección. Ej. a través de un incremento de los programas de procesamiento en el país, y una expansión de los Acuerdos de Traslado por motivos de Protección (PTA, por sus siglas en inglés), que ofrece protección y soluciones para las personas en riesgo. Se pueden ofrecer oportunidades adicionales a través de la reunificación familiar extendida,

¹⁰ En 2017 Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá, y en 2019 se sumó Salvador.

particularmente para los menores no acompañados, así como vías para una migración segura y ordenada...Comprometer alianzas para hacer que la respuesta regional para los refugiados en el NCA sea más holística y efectiva y apoyar los mecanismos regionales de solidaridad y responsabilidades compartidas en la región (ACNUR,2021).

Como podemos observar, los Estados se comprometieron a abordar las varias dimensiones de la situación de desplazamientos, incluyendo la prevención y las causas principales, además del fortalecimiento de la protección dentro de los países de origen y el mejoramiento de la protección internacional para los solicitantes de asilo y refugiados que huyen de estos países.

Para enfrentar un reto de tal magnitud, se plantea la ejecución de una combinación de intervenciones humanitarias, así como de seguridad humana para el desarrollo, de macroeconomía y apoyo a los Gobiernos. Con base en lo anterior, ACNUR (2021) ha trabajado por comprometer a una serie de actores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras internacionales, las Naciones Unidas, el sector privado y personas de interés en todas las fases del MIRPS, en actividades que van desde consultas nacionales y balance de logros actualizados, hasta la evaluación de las necesidades no satisfechas, priorización e implementación.

1.4.1 Un horizonte desalentador. Ejercicios y prácticas de externalización por países receptores de solicitantes de asilo.

En décadas recientes, algunos países¹¹ ricos de destino han promovido en la agenda global, de manera expresa, formal e institucional medidas de externalización y extraterritorialización, con propuestas tales como “tercer país seguro” o “país antesala” y otras formas de centros de solicitud de asilo fuera de los países receptores. Dinamarca sentó el precedente de la externalización institucional desde 1986 al sugerir una iniciativa en la Asamblea General para la creación de centros de procesamiento de la ONU en regiones de origen que gestionarían el reasentamiento.

La iniciativa danesa, sentaría las bases institucionales para que países de la Unión Europea, Australia y Norteamérica justificaran ejercicios diversos de externalización y evasión al régimen de protección internacional, de forma unilateral, bilateral o en bloque con países periféricos o de tránsito. Dentro de los países que han ejercido políticas de externalización de forma sistemática en

¹¹ De acuerdo con el CEPS (2018) Dinamarca ha sido uno de los principales precursores de este tipo de políticas de control remoto, con propuestas en la agenda internacional y europea en 1986, 2001 y 2021 (Lemberg-Pedersen), seguido por Holanda entre 1993-1994, Reino Unido en 2003, Alemania en 2014, Francia en 2017 y Australia en 2018.

los últimos años se destacan España, Túnez, Inglaterra, Italia, Grecia, Canadá (*Centre for European Policy Studies*, 2018), pero particularmente han sido trascendentales las acciones y medidas llevadas a cabo por los gobiernos de Dinamarca, Australia y el bloque Estados Unidos-México.

Desde mediados de la década de los ochenta, las acciones unilaterales de política de migración y asilo por parte del gobierno danés se han caracterizado por una expresa intención de exportar a migrantes susceptibles de protección internacional fuera de la Europa, mucho antes de que pisen suelo danés y soliciten protección internacional. El gobierno danés ha reformado su marco legal para la creación de dispositivos de contención, así como para evitar la transferibilidad en los migrantes susceptibles de protección internacional, con políticas como la solicitud extraterritorial en embajadas danesas en el exterior (2001), y más recientemente con la iniciativa de condicionarlos a hacer la solicitud de asilo en campamentos administrados y/o manufacturados por el consorcio de agencias internacionales y en advertencia de cancelación del proceso ante el arribo territorial a suelo danés (Lemberg-Pedersen, 2021).

Por su parte, Australia pasó de ser un país tolerante a la inmigración irregular vía marítima, para convertirse en un país que ha sido precursor del fortalecimiento de controles migratorios y fronteras a nivel no solo regional, sino global. De acuerdo con FitzGerald (2019. Pp 219-223) el cambio hacia políticas de control remoto sobrevino ante el “éxodo de los botes” y “la gente de botes”, el arribo masivo vía marina de migrantes solicitantes de asilo a mediados de la década de los setenta a consecuencia de los escenarios de expulsión por la guerra en indochina.

El sistema australiano de externalización se ha destacado por los llamados "Planes del Pacífico", desde el año 2001, para militarizar las aguas territoriales y persuadir a solicitantes de asilo vía marina hacia países periféricos. El eje central de estos planes constituye un complejo de acciones de control remoto a partir de la creación de un circuito de dispositivos ultramarino en Oceanía con el principal objetivo de evitar el arribo vía marítima de solicitantes a suelo australiano. Desde su aplicación ha logrado disminuir el arribo marítimo de migración irregular, lo cual, lamentablemente, ha permitido a grupos conservadores promoverlo como una práctica exitosa para emplear en otras regiones.

Las medidas y dispositivos del Plan Pacífico conducen a interceptar en el mar a migrantes susceptibles de protección internacional y conducirlos a los centros regionales de procesamiento (RPC) en países como Nauru, Papúa Nueva Guinea (PNG) e Isla de Navidad (entre otros) para procesar y esperar sus procesos de solicitud de asilo, los cuales en la mayoría de los casos han terminado en largos procesos de espera, deserción y solo se autoriza el ingreso a Australia vía aérea en caso de ser aceptada la solicitud.(CESP, 2018 y FitzGerald, 2019).

Conclusiones

Con base en la revisión temporal resaltamos que, desde el surgimiento universal de la acción humanitaria, han estado involucradas asociaciones religiosas de larga tradición, así como fundaciones y actores privados, pero particularmente la internacionalización se logró por la promoción del derecho internacional humanitario y las primeras organizaciones supranacionales de carácter híbrido público-privadas.

Desde finales del siglo XIX durante los primeros ensayos por institucionalizar la acción humanitaria y la protección internacional, la sociedad civil ha estado fuertemente implicada. Las organizaciones religiosas enfocadas a la atención a poblaciones migrantes y refugiadas han tenido un papel relevante forjado agendas propias con bases fundacionales, elementos teológicos y dogmáticos en el entendimiento de lo humanitario, sustentado en la piedad ante el sufrimiento y la culpa del privilegiado, la misericordia ante el desvalido, la vocación de rescate a los inocentes, la dignificaron de la persona a través del trabajo, entre otras formas de administración de conciencia y sentimientos.

Después de la segunda guerra mundial, la operación por desarrollar un régimen internacional de protección conllevó a la colaboración multiactor, intermediarios y operadores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas, sector privado, empresarios, fundaciones, lo cual, posterior a la era bipolar se ha enfrentado a la confluencia de distintos intereses políticos y económicos que ha llevado a la creación de infraestructuras por encima del bienestar de las personas en movilidad humana y susceptibles a protección internacional.

De esta aproximación al diseño del entramado institucional y del complejo de regímenes de migración internacional, derechos humanos y desplazamiento forzado interno, así como el marco regional de protección a refugiados se resalta que la ejecución de políticas de control migratorio, así como de externalización y evasión a la protección internacional, no son solo resultados de procesos de política y acciones ejecutivas recientes, si no que tienen detrás un amplio espectro estructuras que ha estado presente desde las formas antiguas o incipientes de la ayuda humanitaria y la creación de las figuras legales del refugio-asilo y protección internacional.

Dentro de los instrumentos de política del complejo del régimen internacional de refugiados se identifica una superposición de recursos jurídicos de política pública y política

internacional tales como el derecho al retorno ante *el non refoulement* y el reconocimiento como persona desplazada interna ante la susceptibilidad de protección internacional. Entre otras salvedades y contradicciones institucionales como los programas de retorno voluntario asistido y la promoción de políticas de tercer país seguro o de país antesala de forma institucional.

En el horizonte en el que se desarrolló la investigación, a medida que se ha complejizado el sistema internacional de protección de los refugiados, con la creación de organismos internacionales, centenares de ONG y organizaciones de la sociedad civil locales que trabajan en esas labores humanitarias, se ha ido especializando y profesionalizando ese campo a nivel regional y local. De tal manera, existe una alta división del trabajo y procesos múltiples de subcontratación.

El cambio en las formas y perfiles migratorios que tradicionalmente atendían los distintos intermediarios de la migración en la frontera norte, ha tenido imbricaciones en la atracción de financiamiento por parte de organismos intergubernamentales y ONG internacionales para la contratación de servicios variados que van desde la atención humanitaria primaria directa poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional, como apoyo a distintos actores sociales al corto plazo en la creación de infraestructura, fortalecimiento de capacidades, profesionalización, así como formas de subcontratación de agencias, especialistas, becarios, promotores, consultores, operadores, psicólogos, médicos, abogados, etc., como se revisará más adelante en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II. TRIAJE, INFRAESTRUCTURAS MIGRATORIAS Y LAS LÓGICAS DE LA EXTERNALIZACIÓN (*OUTSOURCING*)

Debates teóricos sobre movilidad humana, solicitantes de asilo y refugiados

Introducción

El capítulo tiene por objetivo presentar las bases y elementos teórico-conceptuales que apoyaron al entendimiento de los procesos de externalización del asilo, acompañados del surgimiento de infraestructuras institucionales y de las consecuencias para poblaciones susceptibles de protección internacional. Con base en el incremento sin precedentes de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional, planteamos comprender cómo se articulan las políticas humanitarias con la securitización de las fronteras y la externalización de los controles migratorios que han generado en países de tránsito y en fronteras internacionales, zonas de atrapamiento o inmovilización de las personas susceptibles de protección internacional.

En regiones como la frontera norte de México, el aumento de la población en espera de solicitar asilo ha provocado, a la vez, la instalación de complejos dispositivos administrados conjuntamente por organismos internacionales, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. Estos dispositivos comprenden procedimientos administrativos complejos de gestión de la movilidad, adaptación y creación de infraestructura para albergues, gestión de campamentos temporales, comedores comunitarios, centros de acogida y centros de integración, sistemas de transporte, servicios de salud, acceso a integración laboral, educación, entre otros.

Para explicar el desarrollo y la interrelación entre dispositivos que permiten a la vez gestionar la movilidad (en particular la movilidad forzada) y proporcionar atención humanitaria, el marco se apoya de los conceptos de –“infraestructura migratoria” generada de la relación entre actores y grupos de interés de “la industria de la migración y rescate”, a través de distintas formas de “subcontratación (*outsourcing*)”. – así como en los análisis recientes al “humanitarismo” (Fassin, 2015 y Ticktin, 2016) relacionados con los mercados de control, gestión de fronteras y con complejas consecuencias humanas.

La concepción de creación de infraestructuras¹² migratorias se fundamenta en Xiang y Lindquist, (2014 y 2018); éstas son definidas como tecnologías, mecanismos e instituciones intermediarias, facilitadoras, que condicionan (gestionan) la movilidad humana desde la capacitación y habilitación laboral, para conducir a la integración de poblaciones migrantes a través del empleo. Se trata de la capacitación, conducción y acceso a mercados laborales de los migrantes internacionales a través de entramado de “actores, agencias e intermediarios” que perfilan, condicionan y gestionan infraestructuras.

Esta creación infraestructuras migratorias la identificamos en la frontera norte de México en unidades operativas estratégicas (complejos multifuncionales), adaptadas en grandes espacios como naves industriales, hoteles, iglesias, gimnasios, campamentos. Funcionan bajo el objetivo de procesar, reparar y capacitar en su labor humanitaria, y el producto se compone de servicios en serie o cadena prestados temporalmente, los financiamientos también resultan de una externalización/outsourcing a través de distintos capitales, insumos y recursos que fundamentalmente provienen del exterior de la unidad operadora.

Para identificar roles de intermediación y gestión, repasamos conceptos de la industria de la migración y del rescate. La primera, concebida por Hernández-León (2012) como las instituciones, organizaciones y actores sociales que conectan el origen y el destino en determinado circuito migratorio, se desarrolla a partir de las interacciones entre intermediarios del lado de la demanda en el proceso social de la migración internacional. En cuanto a la industria rescate, se trata del entramado de organizaciones que tienen por razón social recuperar y satisfacer necesidades de ayuda humanitaria primaria a víctimas pasivas de violencias y explotación (Agustín, 2009).

La aproximación desde las industrias de la migración y rescate, nos apoya a describir como se han dado los negocios humanitarios que se vuelven sostenibles bajo la despolitización de la migración, explicada por Pecoud (2017) como una estrategia del consorcio internacional de agencias de la ONU, particularmente, cuando la OIM negocia con contrapartes, socios estratégicos y empresarios asuntos relacionados al proceso migratorio fuera de un marco de lógicas de asuntos

¹² Traducción del inglés del término *Infrastructuralization*.

de índole público o poniéndolo fuera dimensión del espacio público, dimensionándolo más en un campo de cooperación al desarrollo o un asunto empresarial con enfoque de ciudad.

La gestación de toda industria conlleva de la apertura de mercados y cadenas de valor, para este caso, mercados de control migratorio y gestión de fronteras, con distintos nichos y formas de flujo de capitales privados, financieros (transnacional), económicos (en especie) y políticos, que se llevan a cabo a través de acuerdos formales, (sub)contrataciones e informales (buena fe) e irregulares. Para ello profundizamos en la noción de subcontratación/*outsourcing* como las formas de relaciones contractuales para suministro en una institución desde el exterior, relación contractual de personas/agencias, financiadoras u otras contrapartes de fuera de la institución u organización para la prestación de un trabajo especializado o servicio. En este campo se llevan a cabo entre agencias intergubernamentales, actores públicos, organizaciones civiles y privados a partir de la transferencia de fondos, financiamientos y capitales transnacionales y nacionales.

Los niveles y dimensiones de análisis del estudio tuvieron por objetivo rastrear procesos de ejecución de políticas de externalización desde la esfera internacional y binacional (Estados Unidos y México) ejecutadas a través de distintos intermediarios a nivel local en ciudades fronterizas (Juárez y Tijuana). El marco que presentamos a continuación entreteteje teorías sociales y elementos conceptuales de ciencia política, derecho internacional y sociología, enfocados a en estudios de migración y refugiad.

El capítulo inicia ubicando el proceso migratorio como base en la teoría de sistemas, continúa con la identificación y descripción de la categorización de la protección internacional desde la perspectiva socio jurídica. Retomamos conceptos de dispositivo y gubernamentalidad (Foucault, 1979, Lacoumes, 2004 y Agamben 2006) con el abordaje a las políticas de vida, las relaciones de poder y el humanitarismo, que apoyaron el estudio entre actores de control y rescate, para explicar cómo de manera paralela se han ido desarrollando, la gestión de la movilidad humana y la atención humanitaria a poblaciones susceptibles de protección internacional.

Este sistema conceptual nos apoyó explicar para cómo se han desarrollado distintas infraestructuras migratorias vinculadas al surgimiento de mercados de gestión de la migración, con formas de subcontratación entre agencias gubernamentales, intergubernamentales, financiadoras (privadas), ONG, sociedad civil organizada y el sector privado.

Para entender la sustentabilidad, financiamiento e inversión de ayuda humanitaria en la actualidad, se analiza la delegación de distintas funciones de protección o de atención a poblaciones en movilidad por parte de los Estados-nación desde un enfoque de “gobernanza de la migración”, discurso imperante en los pactos globales. Desde esta perspectiva, se justifica la creciente interdependencia de las relaciones público-privadas en diversas formas de subcontratación entre distintos tipos de actores internacionales y locales público-privados para atender asuntos humanitarios, a la par que se legitiman una serie de acciones securitarias (migración segura, ordenada y regular), y llevan a cabo un ejercicio de valoración de ciertas vidas y usufrutos sobre ellas (de quienes arriesgan y quienes rescatan).

Para explicar el triaje migratorio, lo abordamos como un proceso trietapico de selectividad, que primero se clasifica y se les selecciona, luego se les brinda atención humanitaria y condiciona estadía como susceptibles de protección internacional en espera y ha llevado al desarrollo de importantes dispositivos administrados conjuntamente por organismos internacionales como la OIM y el ACNUR, por organizaciones civiles, por empresarios y por los propios Estados. Estos dispositivos comprenden complejos procesos y creación de infraestructuras administrativas y legales, tales como albergues, comedores comunitarios, centros de acogida e integración, traslado y transporte de personas hacia distintos centros de procesamiento o de retorno hacia sus lugares de origen, etcétera.

De esta forma los organismos intergubernamentales y los Estados justifican el uso de dispositivos de gubernamentalidad a partir de la noción de gobernanza de la migración, y dan legitimidad a través de formas de acuerdos híbridos, contratan a otros actores (no estatales y privados) para operaciones parciales rescate y control. Estas acciones forman políticas de vida, en las cuales se contienen, administran y transforman cuerpos de personas y se decide a quienes arriesgar y a quienes se salvar.

El capítulo está dividido en cinco apartados, en el primero recuperamos conceptos de teorías sobre de estudios de migración, seguido por la revisión a nociones que derivan de la clasificación y selección de personas en movilidad, tales como refugio, asilo, protección internacional y las discusiones en torno a las migraciones forzadas y migraciones de sobrevivencia. En el segundo apartado se busca explicar a partir de conceptos de securitización y deportabilidad

la instrumentalización de gubernamentalidad y como ha sido el surgimiento de dispositivos y tecnologías para construir ambientes de seguridad en fronteras. En la tercera parte se continúa con la descripción de las distintas formas de externalización de controles migratorios y disuasión de los procesos de asilo; esto permitirá comprender cómo se han constituido regiones de atrapamiento de personas susceptibles de protección internacional en zonas como la frontera norte de México.

En el cuarto apartado revisamos el enfoque de gobernanza de la migración y describimos la diversificación de los esquemas de subcontrataciones y negocios, surgidas de las dinámicas de negociación entre distintos actores público-privados. Por último, esbozamos elementos de la industria de la migración y el rescate, estas teorías aportaron a explicar cómo fue la creación de infraestructuras migratorias y operaciones humanitarias a partir de la división del trabajo entre actores estatales y no estatales, locales, nacionales e internacionales, para prestar diversos servicios en serie o cadena de valor.

Con base en lo anterior, el entrelace de teorías y conceptos tuvo por propósito contar con fundamentos para explicar la formación de infraestructuras como consecuencia de las políticas de externalización de asilo por parte de Estados Unidos y México entre 2016-2021, a partir de subcontrataciones y acciones humanitarias para la atender poblaciones en espera indefinida(atrapamiento).

2.1. Triage, categorizaciones migratorias y protección internacional

2.1.1 Abordajes desde las teorías sociales sobre migración

Para asentar las bases teórico conceptuales que apoyaron esta tesis en los estudios de migración, se consideran como punto de partida los debates en torno a la dinamización del fenómeno migratorio vinculada al menos a los siguientes factores: prolongadas crisis económicas, desastres medioambientales naturales o causados por macroproyectos de desarrollo, accidentes macrosociales (Castles y Miller, 2003) tales como amenazas sanitarias, ineficiencia alimentaria (Betts, 2013), este complejo de factores, entre otros de carácter regionales han gestado distintos

contextos de expulsión, despojo (Sassen, 2014) y vulnerabilidades ante múltiples violencias en los trayectos migratorios (Paris, 2017).

En este sentido, Massey et al (2000) sugieren que el entendimiento más amplio del proceso migratorio no se alcanza apoyándose de las herramientas de una sola disciplina o enfocado a un solo nivel de análisis. Su complejidad requiere abordajes desde varias perspectivas, niveles y supuestos. Ante la complejidad de los contextos actuales, Sassen (2014, p 2) nos exhorta a repensar categorías migratorias más allá de la migración laboral, exclusión, deportación y sostiene nuevas lógicas de expulsión y formas en las que ha cambiado la concepción sobre el territorio-espacio y los vínculos de la persona-mercados-Estado, lastimosamente —...pareciera que, en esta última relación cada vez más sobran las personas humanas—(Sassen, 2014), como se discute a lo largo de este apartado.

Con base en lo anterior, el estudio adoptó como primeras bases teóricas la concepción de proceso migratorio de Castles y Miller (2003) quienes plantean desde el marco de la teoría de sistemas migratorios y cambio social, analizar el fenómeno a partir de la globalización económica acelerada, que generó una “nueva era de las migraciones”, los autores conciben el proceso migratorio como resultado de estructuras macro-micro sociales en interacción, estructuras interconectadas en todos los niveles sociales en su dimensión cultural, política y económica que separadas no dan cuenta de la aproximación a las realidades sociales actuales, pero juntas pueden ser examinadas como facetas de un amplio proceso social que las une.

A partir de esta perspectiva, concebimos que el proceso migratorio actual no es solamente empujado por factores económicos (*pull and push factors*) o se enmarca en discusión transnacionalista en torno a que migrantes vivan vidas a través de fronteras, sino que se desarrollan flujos migratorios y desplazamientos forzados múltiples en los que influyen distintos agentes y factores de movilidad, así como intermediarios que se vinculan a dicho proceso. Para lo cual, es preciso destacar un debate respecto al tratamiento conceptual entre distintos autores que discuten riesgos de fragmentación o desfases teóricos en cuanto a los usos políticos y categorizaciones estancas de migraciones forzadas, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

Entre quienes han abordado la conceptualización de migraciones forzadas, Castles (2003, p. 173) considera que, como definición genérica, estos términos ayudan a describir el fenómeno

resultado de la endémica violencia y del aumento de las violaciones a los derechos humanos, las cuales crecen en volumen e importancia. Así mismo, el autor tipifica sus distintas expresiones en: refugiados, solicitantes de asilo, personas desplazadas internas, desplazamiento por desarrollo y desplazamiento por catástrofes.

Rescatamos de los antecedentes que en la agenda actual los gobiernos del norte cada vez más tratan de implementar políticas de migraciones forzadas diferenciadas en función de varias categorías de migrantes económico-laborales- especializados o no, pero los refugiados, solicitantes de protección internacional, los desplazados internos y sus familias no son generalmente considerados, recibidos o bienvenidos.

Otros autores, como Herrera (2006, p.62), Gzesh (2008), Fitzgerald y Arar (2018) e incluso posteriormente el mismo Castles consideran que la sociología de las migraciones forzadas ha tenido aportaciones, pero no cuenta con teorías consolidadas y sostienen una posición teórica de rechazo del concepto mismo de “migraciones forzadas”, al considerar el carácter “forzado” ya que nadie abandona su lugar de origen por el gusto de hacerlo; de acuerdo con esta perspectiva, todas las migraciones, por tanto, son conducidas y forzadas. Se destaca la concepción de migraciones forzadas como término genérico o como conjunto, más que como concepto o categoría de análisis, es decir, su utilidad ha sido como herramienta para agrupar categorías construidas a partir de instrumentos de derecho y de política internacional, codificados y contruidos desde una perspectiva técnico-jurídica.

2.1.2. Usos y prácticas de la codificación socio jurídica de la protección

Recientemente se ha empleado uso del término “triaje” en las migraciones, concepto técnico tomado de la medicina y ciencias de la salud, referente de acuerdo con la RAE a la acción de - triar- seleccionar o escoger se define tanto el verbo triar como el sustantivo triaje. La relevancia de la categorización de estatus migratorios desde la perspectiva socio jurídica, particularmente, desde el derecho internacional, es que ha permitido sentar condiciones de selectividad de personas a través de fronteras, con una base legitimada a través de sistema internacional de pasaportes para la autenticación de identidad-nacionalidad, además de formas de solicitud de ingreso (regular,

temporal, por razones humanitarias), filtros en puertos de entrada, así como representaciones, consulados y embajadas.

La codificación y administración de estatus/categorías migratorias reguladas por el derecho internacional ha desarrollado distintos instrumentos, tecnologías y dispositivos de control, empleados para el triage migratorio. Como se revisó con anterioridad, el régimen moderno de protección internacional es un producto de su época y de contextos geográficos particulares. Tiene como elementos centrales: un tratado multilateral, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, una agencia del sistema de Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), además de adiciones complementarias de carácter regional (Betts, 2013).

Con el propósito de abordar las dimensiones política y socio jurídica del refugio, consideramos necesario revisar algunos de los ajustes y usos políticos que han tenido los instrumentos del régimen de protección. Durante la guerra fría Occidente empleó el derecho al asilo con usufructos políticos y de capital humano, se usó como recurso político (intergubernamental) e institución-jurídica el asilo como un aparato ideológico de los Estados Capitalistas. A la par, Estados Unidos y aliados de Occidente construyeron una serie de dispositivos de control, tales como escuadrones de espionaje y terror en distintos países para contener el comunismo, así como el rechazo hacia las poblaciones migrantes susceptibles a protección internacional expulsadas de los países en los cuales ejecutaban tales dispositivos.

Dentro de dichos usufructos y como herramienta de las democracias liberales, el derecho al asilo sirvió en función de la ideología para desacreditar a los regímenes comunistas, permitiendo a los que huían de Este a Oeste "votar con sus pies." También de aprovechar otros capitales (humanos) y desarrollar el cambio social (Castles y Miller, 2003), a través de la integración en las ciencias, la cultura y el comercio, en la apertura a las poblaciones refugiadas judías y otros grupos de personas migrantes altamente calificadas, entre ellos; artistas, científicos, empresarios, entre otros, tales como Max Born, Albert Einstein o Hanna Arendt, entre otros.

Distintos conflictos bélicos y catástrofes fuera de Occidente llevaron a los Estados a apoyar un mandato extendido para el ACNUR y a expandir su labor logística. A medida que surgieron contextos de expulsión en otras regiones, la Asamblea General de la ONU decidió ampliar el

alcance geográfico de la Convención al resto del mundo a través de un protocolo a la convención de 1967 (Betts, 2013). Para contrastar instrumentos empleados en el triaje migratorio-humanitario, a continuación, en el **Cuadro 1**, exponemos las categorías desde la perspectiva técnico-jurídica del -refugio-, se agrupan categorías, definiciones y adiciones regionales que el ACNUR y la red Inter agencial de Naciones Unidas consideran como desplazamiento forzado global (ACNUR, 2019).

Cuadro 1. Categorización del desplazamiento forzado global.

Categoría	Tipo	Definición
Personas susceptibles a protección internacional	Poblaciones que conciernen al ACNUR	Protección otorgada por la comunidad internacional a personas o grupos de personas que se encuentran fuera de su propio país y no pueden regresar a él porque su retorno vulneraría el principio de no devolución, y su país no puede o no quiere protegerlos. [Los riesgos que dan origen a una necesidad de protección internacional incluyen clásicamente los de persecución, amenazas a la vida, libertad o integridad física derivadas de conflictos armados, graves desórdenes públicos o diferentes situaciones de violencia” [ACNUR, 2017]
Refugiados	Reconocido, <i>de facto</i> , refugiado (según el mandato de ACNUR), refugiado en tránsito, refugiado en el sitio, refugiado itinerante (órbita).	Se considera reconocida la figura del refugio a quienes que, con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad <u>y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país*</u> (Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967). * Base del principio de no devolución, ver capítulo I. p x (<i>non-refoulement</i>) y apartado siguiente.
Solicitantes de Asilo	Solicitantes (primario y derivados) de asilo, solicitantes de reconocimiento de refugio	Personas que solicitan su admisión en un país como refugiado en situación de espera de una decisión para obtener dicho estatus y que reciben protección internacional de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales aplicables. En el caso que la decisión sea negativa, debe abandonar el país; puede ser expulsada, como cualquier otro extranjero en situación irregular, a menos que se le permita permanecer con en base a consideraciones de carácter humanitario o por otras razones justificadas (OIM, 2006).

El asilo se acepta como un derecho fundamental en el artículo 14 de la Resolución 217 A (III) Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), de forma similar se observa en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, asimismo se halla en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José), por otra parte se garantiza en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007, e incluso en el artículo 12 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (Carta de Banjul) el derecho de asilo se complementa con otros de tránsito y estancia.

Desplazamiento forzado Interno	Personas desplazadas internas	Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido. (Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.).
-----------------------------------	-------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia a partir de instrumentos del Régimen de protección internacional.

Como observamos, desde el consorcio internacional se ha categorizado y codificado en función del acceso a derechos mínimos que deben otorgar los Estados signatarios, que en conjunto conforman el régimen de protección internacional, mientras, que desde la perspectiva académica, principalmente, se han llevado a cabo diversos esfuerzos por desarrollar una perspectiva de análisis que ayude a entender y profundizar causas y consecuencias sobre fenómeno.

Respecto a la categorización desde la perspectiva jurídica, Arendt (1943) en *we refugees*¹³ plasmó los escenarios de desplazamiento que atravesaron a las poblaciones exiliadas y apátridas en la posguerra y expone la compleja situación de llegar al deseo de la muerte de quienes se estimaba o tenía vínculos como un remedio ante tragedia constante. La autora, judía y refugiada en Estados Unidos, inicia su memoria exponiendo que entre ellos (judíos desplazados, algunos exiliados y/o apátridas) se auto reconocían como inmigrantes o recién llegados.

Arendt (1943) discute y critica la construcción de la figura de los refugiados surgida como una disposición emergente de la crisis entre guerras, alude que antes de la guerra la concepción de refugiados y derecho al asilo conllevaba que las personas al integrarse en los países receptores se convertían en inmigrados bajo el marco de los derechos del hombre sin contradicciones por su personalidad jurídica indirecta (ciudadanía-nacionalidad), entonces los refugiados quedaban bajo la observación de comités de ayuda humanitaria, en lo que Agamben (1996) define como parte de las política del exilio.

Recuperando el texto de Arendt, Agamben (1995) considera que los refugiados representan un elemento tan inquietante, sobre todo, debido a que, al romperse la continuidad entre hombre y ciudadano, entre nacimiento y nacionalidad, ellos ponen en crisis la ficción originaria de la soberanía moderna. Al desvelar la diferencia entre nacimiento y nación, por un momento el refugiado hace que aparezca en la escena política aquella vida nuda que constituye su premisa secreta. Alude a Arendt (1951), “el hombre de los derechos”, representa la primera y única

¹³ En el *The Menorah Journal*, XXXI (69).

aparición real del hombre sin la máscara, del ciudadano que constantemente le encubre; sin embargo, es justamente por ello por lo que su figura resulta tan difícil de definir políticamente.

Agamben en 1996 ya consideraba que los refugiados no representaban casos individuales o de grupos aislados, sino más bien un fenómeno cada vez más de masas (como sucedió entre las dos guerras). Ante la inexorable decadencia del Estado-nación y la corrosión generalizada de las categorías político-legales tradicionales, señala que, a pesar de las evocaciones solemnes del inalienable derecho del hombre, los Estados son incapaces no sólo de resolver el problema, sino de afrontarlo adecuadamente. Las razones de esta impotencia no radican solo en el egoísmo y la ceguera de las máquinas burocráticas, sino en las mismas nociones básicas que regulan la inscripción del nativo (de la vida) en el ordenamiento jurídico.

En el apartado “La decadencia de la Estado-nación y el final de los derechos del hombre” del texto los orígenes del totalitarismo, Arendt (1951) aborda la discusión respecto a la construcción del refugio bajo los tratados de minorías –Los elaboradores de los tratados de minorías no previeron la posibilidad de los traslados de poblaciones completas o el problema de las personas que se habían tornado “indeportables” porque no existía país en la tierra en el que disfrutaran del derecho de residencia– (bajo el principio de no devolución).

Para Agamben (1996) es preciso separar netamente los conceptos de refugiado, exiliado, apátrida del de los “derechos humanos” y tomar en serio las tesis de H. Arendt, quien ligaba la suerte de los derechos a la del Estado-nación, de modo que el ocaso de éste supone el decaimiento de aquéllos. El refugiado y el exiliado tendrán que considerarse por lo que son, es decir, ni más ni menos que un concepto límite que pone en crisis radical las categorías fundamentales del Estado-nación, desde el nexo nacimiento–nación hasta el de hombre–ciudadano, lo cual permite despejar el camino hacia una renovación de categorías ya improrrogable, que cuestiona la misma adscripción de la vida al ordenamiento jurídico.

Con base en lo anterior, desde la perspectiva académica, algunos autores discuten que la construcción teórico-conceptual de refugio y del derecho al asilo ha sido hegemonizada por la visión occidental de las relaciones internacionales, codificada (a través de técnicas) desde el derecho e instrumentada desde la política internacional (Betts, 2013). Al respecto, FitzGerald y Arar (2018, p 3), consideran que, a pesar de la larga data de tradición del refugio y doctrina del asilo, las líneas de investigación, generación de conocimiento sobre “estudios de refugiados”

lograron su posicionamiento y autonomía en la academia hasta los años ochenta del siglo XX, posterior a la consolidación del régimen de protección internacional, como resultado de las expresiones del fenómeno y de la administración de crisis, tanto por los esfuerzos académicos de las mismas agencias de investigación, como por agentes humanitarios de terreno, defensores de derechos humanos y otros empresarios de causa.

En Occidente, particularmente en el *Refugee Studies Centre* de la Universidad de Oxford, se llevaron a cabo esfuerzos por dar forma al campo de estudio, profundizar de forma interdisciplinaria y desambiguar el traslape teórico conceptual de las migraciones forzadas-refugio: consideran que los refugiados vistos como categoría son diferentes de los migrantes debido a los factores de empuje que impulsan su movimiento y a las obligaciones legales únicas de los Estados de proteger bajo el régimen de protección internacional.

De forma similar, en la frontera del sur global, en México, los estudios sobre refugiados toman relevancia a finales de la década de los ochenta ante los contextos de atención a poblaciones centroamericanas cerca de la frontera sur de México, así como de poblaciones susceptibles a protección internacional dispersos en el resto del país en su tránsito hacia Estados Unidos.¹⁴

Con el posicionamiento de los estudios sobre refugio, se han abierto debates relacionados a la categorización y tratamiento conceptual fuera de la perspectiva meramente jurídica y política. Por su parte, Hathaway (2007) argumenta que la categoría de “refugio” más que empatar un conjunto de recursos técnicos político-jurídicos, conlleva un ejercicio ético-filosófico más profundo, al considerar la razón humanitaria, la solidaridad y el mínimo de derechos reconocidos y garantizados en marcos jurídicos nacionales e instrumentos internacionales; argumenta, que es una designación categórica que refleja una ética única y el derecho legal consecuente para hacer reclamos humanitarios en la sociedad internacional.

En este sentido, Betts (2013) considera que el problema en la categorización del régimen moderno de protección internacional es que ignora el contexto de migraciones y desplazamientos múltiples, así como los controladores del desplazamiento forzado transfronterizo en la mayor parte del mundo en desarrollo. El marco solo cumple parte su función subyacente, pero hace muy poco

¹⁴ Como revisamos en antecedentes, el tema de los refugiados en toma relevancia en la agenda pública y gubernamental en México a través de la Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (CONONGAR) e instituciones académicas como el COLMEX, la UNAM, entre otras.

para garantizar que la protección sustitutiva ante las migraciones de supervivencia y los actuales conductores de desplazamiento forzado, tales como cambio medioambiental, la inseguridad alimentaria y la fragilidad de los Estados (fallidos).

La interpretación dominante se ha mantenido estrechamente alineada a un constitucionalismo metodológico, en particular a la convención de 1951, concentrada esencialmente en la persecución política, religiosa y étnica, como resultado, el acceso al goce del derecho al asilo se ha decidido principalmente en si la persona ha sido perseguida activamente por un gobierno o por su creencia o grupo étnico, mientras que muchas personas se encuentran exiliadas por razones que no se pueden reducir a persecuciones individualizadas o incluso grupales y como resultado se le niega el acceso a la protección internacional. La definición de refugiado ha dejado fuera durante mucho tiempo a muchas personas desesperadas, por lo cual, Betts (2013), sustenta que lo que debería importar para la asignación de asilo no es identificar y privilegiar cualquier causa próxima particular de movimiento como ocurre con la definición de migraciones forzadas, sino más bien el umbral subyacente de derechos que, cuando no están disponibles en el país de origen, es necesario cruzar la frontera como último recurso de supervivencia.

Dentro del reciente proceso de instrumentalización de los pactos mundiales, entre los conceptos a destacar, el complejo de Naciones Unidas ha comenzado a emplear el termino de movilidad humana, Urry (2007) concibe las diversas manifestaciones de la movilidad entre las sociedades. Este de elemento sociológico ha sido codificado como herramienta- técnica, de acuerdo con el glosario de derecho internacional de las migraciones este uso conceptual se integró en las jornadas del Grupo Asesor sobre Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en el marco de las Jornadas de las Partes de la Convención en 2015 (Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad humana, movilidad humana en el contexto del cambio climático CMNUCC - París COP21 (2015).

Secundado por OIM, la concepción de la “movilidad humana”, ha sido promovida como un enfoque transversal con el objetivo integrar las diversas formas tipificación de la migración, esta concepción genérica incluye a todas las personas que se trasladan fuera de su lugar de residencia habitual independientemente de cuáles son las causas del desplazamiento, las formas de la movilidad, o la situación legal de la persona en movilidad humana (OIM, 2019). Engloba por

causas a personas que dejan su hogar de forma voluntaria o forzada, por motivos económicos, laborales, educativos, sociales, familiares o por búsqueda de protección frente a conflictos armados, violaciones de derechos humanos y desastres relacionados con amenazas ambientales. Por formas concibe la migración interna (dentro del mismo país) e internacional (fuera de las fronteras de un país) y por tanto incluye las personas que salen de un territorio (emigrantes), quienes ingresan al mismo (inmigrantes), quienes retornan al territorio (retornado) o transitan por un territorio hacia su destino (transeúntes) (OIM, 2021).

Como herramienta de triage, sirve como guía o instrumento de *softlaw* para reformas a marcos legales nacionales (Ej. La reciente promulgación de Ley de Movilidad Humana de Ecuador, 2021). En contexto internacional de movilidad humana, el estatus legal de las personas migrantes se define por el país de destino, el cual establece los derechos y obligaciones de las personas en situación de movilidad (OIM, 2021)..

Las principales tipificaciones legales incluyen: Es regular cuando los individuos cumplen con los requisitos impuestos por el país de destino, mientras que, cuando estos requisitos no se cumplen se la denomina irregular. Ingresar a un país sin documentos válidos, por pasos irregulares, o exceder el tiempo de permanencia permitido en la visa, se consideran ejemplos de migración irregular. Puede ser temporal o permanente y, por último, pueden también recibir Protección Internacional y se les define como refugiados de acuerdo con el marco referencial del desplazamiento forzado global y el derecho internacional de los refugiados (OIM,2021).

En seguimiento a los objetivos y con fines analíticos del presente estudio, nos adherimos a la propuesta de FitzGerald y Arar (2018) respecto a la necesaria construcción de bases teóricas desde una sociología del refugio, con fundamento en las particularidades que distinguen a las poblaciones susceptibles de protección internacional, entendidas por Betts (2013) como migraciones de supervivencia.

También, concordamos con Hathaway (2007) respecto a los factores de empuje que impulsan el movimiento de refugiados no solo constituyen categorizaciones jurídicas específicas o de adscripción de la vida al ordenamiento jurídico, sino que los refugiados representan a la persona humana que transforma estructuras en el mundo actual, sin dejar fuera sus capacidades de agencia. Registrar tales transformaciones y procesos se vuelve una forma de investigación y acción

pública que contribuye a contrarrestar medidas contradictorias de rescate-control u otras políticas restrictivas al acceso y goce mínimo de derechos que la comunidad internacional ha codificado cumplir a través del refugio y el derecho al asilo, tal como discutimos más adelante.

2. 2. Securitización, deportabilidad e instrumentalización de gubernamentalidad

Para adentrarnos a la comprensión de los mecanismos y condiciones que han llevado a la creación de infraestructuras migratorias en la frontera norte de México, consideramos dos conceptos subyacentes al cuerpo del trabajo y que se entrecruzan con el universo de estudio; la securitización y la deportabilidad. La relación con estas nos aproxima a los procesos de creación de infraestructuras, contextos de atrapamiento y las operaciones humanitarias en la franja o antecámara de la frontera norte de México.

El tratamiento teórico conceptual de securitización se ubicó en Stritzel, (2014). Quien concibe una corriente inicial en Wæver, Buzan, Jaap y Wilde, la Escuela de Copenhague para los estudios de seguridad, influenciada por el posestructuralismo y enmarcada en tres bases conceptuales: securitización, complejos de sectores y seguridad regional. La idea de la securitización combina la radicalización del entendimiento del realismo político de "seguridad" como razón de Estado, parte de la afirmación que la seguridad es un discurso para "actuar", tal postura sostiene que todo sacrificio, especialmente, si se impone a otras naciones, está justificado siempre que contribuya al mantenimiento de la seguridad nacional. Esto implica una posición que coloca la seguridad nacional en la cúspide de la pirámide de valores, así como del interés nacional y asume para constituir un bien absoluto al que todos los demás valores deben ser subordinados.

Posteriormente, de acuerdo con Stritzel (2014) surgió una segunda generación de estudios de securitización o postCopenhague representada por Balzacq, Vuori, Stritzel, Floyd, Bigo, entre otros, quienes han demostrado la alta rentabilidad de la seguridad para las instituciones y las organizaciones. Este grupo de estudios abarcan desde los procesos de migración, el control de fronteras y respuestas ante el medio ambiente y cambio climático, hasta ciberataques. Los debates de esta segunda corriente se han centrado en la lógica una seguridad integral y aspectos individuales de la idea / teoría, que incluyen el papel de la identidad / identificación, las

burocracias, la agencia y los discursos. El concepto de securitización se ha empleado para explicar la construcción social de la migración como amenaza a la identidad nacional (Buzan, Wæver y de Wilde). Cadena (2019) con base en la escuela de Copenhague define la securitización como proceso social, mediante el cual se construye intersubjetivamente una amenaza a un determinado objeto de referencia, desencadenando una respuesta política caracterizado por su naturaleza extraordinaria.

Siguiendo estas bases, un proceso de securitización comienza como un acto discursivo en el que un actor decisor de la seguridad nacional enmarca un problema público como una amenaza y reclama el uso de seguridad y/o el uso de la fuerza o medidas con despliegues de poder para reprimirlo. Esta afirmación de la verdad se define como un movimiento de securitización, para que logre su éxito, tiene que persuadir a un público (audiencia u opinión pública) relevante para que otorgue al actor securitizador la autorización o cierta legitimidad para adoptar las medidas que exija utilizar para responder a la amenaza, y así la securitización se perfecciona cuando el encuadre de una emisión como garantía desencadena una respuesta de emergencia (Cadena, 2019. P. 10).

El ejemplo por excelencia ocurrió a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la justificación de la guerra contra el terrorismo y la redefinición del inmigrante ilegal como posible terrorista o los posicionamientos en la campaña electoral de 2016 torno a los *Bad Hombres*, “el falso asilo” en la administración Trump, el acto de soberanía nacional y migración segura, ordenada y regular del presidente López Obrador y el posterior ¡No vengan! en la administración Biden.

En cuanto al entendimiento de los procesos de fortalecimiento a la deportación De Genova (2002) y De Genova y Peutz (2010) han formulado un estado teórico de criminalización (construcción de ilegalidad) hacia los migrantes y de la deportabilidad. Sus fundamentos se basan en que, a través de procesos sociopolíticos de criminalización hacia las poblaciones migrantes, los gobiernos han construido discursos que fortalecen estructuras de deportabilidad. Los autores destacan que no solo se trata de deportación como acto afirmativo del Estado soberano, sino del fortalecimiento de las estructuras, dispositivos, mecanismos y tecnologías de gobierno, a partir de reformas a legislaciones y aparatos hacia la migración indocumentada y la etiqueta de supuesta búsqueda de asilo "falsa".

A partir de lo anterior, se han gestado los debates y las preocupaciones centrales y a menudo constitutivas, de las políticas de inmigración y asilo en los estados receptores durante las últimas décadas, a escala mundial (De Genova y Peutz, 2010). El efecto práctico de tales reformas en las políticas sobre inmigración y asilo no solo ha significado que los llamados "extranjeros ilegales" (*illegal aliens*) sean considerados explícitamente inadecuados para la ciudadanía, sino que sean cada vez más criminalizados, justificando además que cada vez sean mayores los despliegues específicos de la fuerza en la aplicación de la ley de inmigración y que a la par se amplíen las categorías de migrantes sujetos a arresto, detención y deportación. Todo esto se trata de una deportación-expulsión obligatoria para los "extranjeros" tanto del ámbito físico, como del jurídico y del social.

Estas violencias legales, son observadas por Abrego y Menjivar (2012), quienes demuestran las dañinas consecuencias de implementar cuerpos legales restrictivos que criminalizan a las personas migrantes, a través de un estudio centrado en la violencia legal en el que relacionan trabajo, familia y escuela con la ejecución de marcos e instrumentos legales de nivel federal, estatal y local. Estos instrumentos no solo excluyen, sino que además violentan las vidas familiares e individuales de las poblaciones migrantes, lo cual a mediano plazo afecta la potenciación de capacidades en la vida cotidiana y procesos de incorporación a largo plazo.

Las autoras conciben que la violencia legal es estructural en el sentido de que se ejerce sin perpetradores identificables, y es la vez simbólica en el sentido de que está tan profundamente impuesto por el orden social que se normaliza como parte del repertorio cognitivo. Es importante destacar que este tipo de la violencia es legal, sancionada y legitimada a través de estructuras formales de poder que son públicamente aceptados y respetados.

La lente de la violencia legal, con su capacidad para capturar la violencia física, estructural y simbólica son posibles a través de la ley y la justicia es administrada por el Estado, expone la naturaleza entrelazada de estas formas de violencia, como una forma engendra a la otra y permite reconocer las consecuencias violentas de la ley cuando están presentes, particularmente cuando se perpetúan e incrustan en estructuras de dominación (Abrego y Menjivar, 2012).

2.2.1 Dispositivos e instrumentación de gubernamentalidad

Las políticas de criminalización y disuasión de la movilidad humana estudiadas, pueden ser entendidas como dispositivos de control, desde la lógica del biopoder, y tecnologías de gobierno que forman mecanismos de los regímenes de gubernamentalidad múltiple (Foucault 1984 y Lascoumes, 2004). Muchas de estas prácticas involucran a Estados que comparten medios legítimos de coerción (dispositivos) sobre el movimiento-territorio de una manera que desafía una suposición central sobre los Estados modernos.

Para sustentar el entendimiento de gubernamentalidad, Agamben (2006) rescata del curso de 1977 de Foucault, los elementos que comprenden su construcción a través de dispositivos. El dispositivo tiene una función estratégica dominante, esencialmente su naturaleza implica que se trata de cierta manipulación del equilibrio de poder, una intervención, una acción racional y concertada en estas relaciones de poder o para desarrollarlas en tales direcciones, ya sea para bloquear o para estabilizar.

Por tanto, Agamben (2006) entiende por dispositivo: Un todo heterogéneo constituido por: discurso, instituciones, edificios, leyes, medidas policiales, proposiciones filosóficas. El dispositivo tomado en sí mismo es la red que se establece entre estos elementos, 2) El dispositivo todavía tiene una función estratégica concreta y sigue siendo parte de una relación de poder y 3) Como tal, resulta de la intersección de las relaciones de poder y las relaciones de conocimiento.

Por su parte, Lascoumes (2004) rescata de Foucault las nociones de tecnología de gobierno e instrumentación de gubernamentalidad a partir de lo siguiente:

– ...implicó que coloquemos en el centro del análisis no el principio general del derecho, ni el mito del poder, sino las complejas y múltiples prácticas de la gubernamentalidad que presuponen por un lado formas racionales, procedimientos técnicos, instrumentaciones a través de las cuales se ejerce y, por otro, cuestiones estratégicas que hacen inestable y reversible las relaciones de poder que deben asegurar– (Foucault, 1984).

De acuerdo con Lascoumes (2004), centrarse en el estudio de la instrumentación en la gubernamentalidad es darse los medios para comprender modalidades mediante las cuales la acción pública se esfuerza por orientar las relaciones entre la sociedad política (a través del ejecutivo administrativo) y de la sociedad civil (a través de sus súbditos), administrado, también los propios sujetos. Desde estos posicionamientos, se puede enmarcar el análisis para identificar que tales dispositivos, mecanismos y tecnologías de gobierno han acompañado las acciones

extraterritoriales de Estados Unidos y países de Occidente en la administración de fronteras, así como en el modelaje del triage migratorio-humanitario desde los años 30.

Lo anterior, concretamente, a través de la construcción de discursos, instituciones, arreglos arquitectónicos, decisiones normativas, leyes, medidas administrativas, declaraciones científicas, propuestas filosóficas, morales, filantrópicas y la red que se establece entre esos elementos, lo que, el entrenamiento original en algún momento tenía la función principal de responder a una emergencia (Foucault 1984 y Agamben, 2006)

En lo que compete al presente estudio, estos dispositivos, mecanismos y tecnologías de gubernamentalidad pueden identificarse desde el surgimiento de los controles a través del régimen de pasaportes y las visas, el cual en inicio se presentó como una estrategia temporal de los gobiernos, para después convertirse en costumbre internacional y la base del control remoto, así también el desarrollo de mecanismos para la categorización y el triage migratorio y las operaciones humanitarias ante los desplazamientos forzados masivos resultados de la época de entreguerras.

Posteriormente, durante la guerra fría el dispositivo para administrar la migración y ayuda humanitaria tenía funciones estratégicas con base en la contención al comunismo y descredito a los regímenes socialistas, para después desde finales de la década de los noventa evolucionar en la lucha por la seguridad de las fronteras sustentada en la guerra contra las drogas y el crimen organizado (*war on drugs*), así como la detención de la migración indocumentada y finalmente, a partir del año 2001, la construcción de ambientes securitización (Stritzel, 2014) y fortalecimiento de estructuras de deportabilidad (Peutz y De Genova (2010, 2) y de *neorefolement*.

2.3. Políticas de externalización y atrapamientos

Retomando las nociones iniciales en torno a las manufacturas que dieron cabida al proyecto de investigación, el término externalización, es un vocablo técnico muy empleado del sector maquilador. En ese campo económico los procesos de externalización refieren a una gama de acciones emprendidas desde determinado centro de control que puede ser entendido como el núcleo donde se toman las decisiones, en estos procesos intervienen actores endógenos y exógenos al centro de control (mando central) para llevar a cabo un propósito u objetivo compuesto, el cual, por lo general está relacionado a un ítem tangible o intangible que es procesado y devuelto o

enviado a otro lugar, lamentablemente, no muy alejado de los procesos de política y triaje de personas en la frontera norte de México.

La dimensión política de la externalización sus lógicas, actores y contrapartes son uno de los ejes de análisis a lo largo del estudio, de acuerdo con Gisti (*Groupe d'information et de soutien des immigrées*, 2020) el término externalización fue tomado del vocabulario económico, utilizado en Francia desde 2003 por las ONG, en particular Amnistía Internacional y la red Migreurop, para designar determinados aspectos del Sistema de inmigración y asilo de la Unión Europea (UE). Su uso y empleo formalmente apareció después de la propuesta realizada por el gobierno británico a los socios de la Unión Europea para establecer campamentos en alta mar en países no europeos, llamado centros de procesamiento/tránsito (TPC), para enviar solicitantes de asilo llegaran a las fronteras de la UE para tramitar su solicitud.

De esta forma, en la actualidad el concepto externalización es de uso común al hablar de políticas de inmigración, tanto en círculos académicos como en los medios, desde su formalización en la cumbre europea de La Haya en 2004 y es una característica de la fórmula de "dimensión exterior de la política de inmigración y asilo", caracterizada por al menos líneas principales que podrían resumirse en: reubicar, subcontratar, privatizar (Gisti,2020).

. Conceptualmente el estudio de la externalización, ha tenido un fuerte sustento en la propuesta de Hyndman y Mountz (2008) quienes plantean el *neorefoulement*, instrumento conceptual para definir como los países ricos receptores a través de retornos forzados evaden el régimen de protección internacional, evitando que los migrantes susceptibles de protección internacional alcancen a llegar el país de solicitud. Seguido, por los elementos definitorios de Rodier (2020), quien ubica –el objetivo de la externalización en garantizar que las personas nunca lleguen al país de destino, bloqueando su acceso a solicitar asilo y/o cualquier otra medida de protección internacional, lo más visible es el rechazo de los migrantes en alta mar y en tierra, una táctica que pone en gran peligro sus vidas–.

Otro propuesta se sustento a las lógicas de externalización de controles migratorios y del asilo, es planteada por Gisti (2020), quien determina que hay que partir de la contradicción en la que se encuentran los responsables políticos, entre que deben actuar de acuerdo con las convenciones internacionales que protegen el derecho de asilo y el derecho a la no devolución (*non refoulement*) a un país donde corra el riesgo de ser sometido a persecución, tortura o tratos

inhumanos y degradantes, mientras que por otro lado, en el nombre control de los flujos migratorios, deben impedir el acceso a su territorio en busca de protección internacional.

En la literatura especializada, para explicar la externalización, existen variantes y elementos descriptivos por aplicación y ejecución de medidas, embrollando deslocalización, externalización y extraterritorialización¹⁵, con fines prácticos y para acotar elementos que apoyen a la definición de la externalización como categoría de análisis, en este marco se considera las principales líneas de acción o medidas que caracterizan la externalización trazadas por Gisti (2020) las cuales comprenden: reubicación de control de cruces fronterizos, reubicación de la tramitación de solicitudes de asilo, políticas de compartir cargas con países vecinos o aliados y subcontratar protección "lo más cerca posible" de las regiones de origen en "terceros países seguros" o primer país de asilo. Estas medidas las ubicamos en la logística de la espera en listas (*metering list*) y distintas formas de expulsión y atrapamientos (PPM), como la solicitud de protección internacional apoyados por ONG y en representaciones diplomático-consulares de los países receptores en países expulsores.

Con base en los antecedentes se puede ubicar que la externalización de controles migratorios y del asilo no son nuevos en la agenda pública e internacional, evidenciándose, que desde la institucionalización del régimen de pasaportes y posteriormente de protección internacional, además se han gestado actividades lucrativas y mercados en torno a la gestión migratoria y de fronteras, así como un consorcio para la atención humanitaria, al cual, los actores supranacionales y estatales han subdelegado y facultado a través de distintas formas de subcontratación a actores no estatales para la conducción de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional a espacios determinados y campos-campamentos, es decir, las medidas, de conducción y disuasión también han acompañado distintos eventos de la migración humana en los últimos setenta años.

¹⁵ Del inglés *Offshoring, externalization* y *extraterritorialization*

2.3.1. El principio de *non refoulement* y los procesos de *néo refoulement* : rechazo en las fronteras, tercer país seguro y primer país de asilo (país antesala)

A lo largo del Siglo XX, el derecho al asilo y la figura de refugio fueron empleados con distintos intereses y trasfondo en usufructos políticos y económicos. En la actualidad, varios autores señalan que las acciones gubernamentales hacia las poblaciones susceptibles a protección internacional se caracterizan cada vez más como un problema de seguridad [lo que Hammerstadt (2014) denomina “securitización de las migraciones forzadas”], en lugar de uno de protección para los refugiados, como se ha revisado que establece el derecho internacional.

Desde finales de los ochenta, los países de Norte global han ejecutado una serie de políticas punitivas hacia poblaciones migrantes y ejecutado de forma expresa políticas de externalización de controles migratorios, entre otras acciones gubernamentales de extraterritorialización de controles a través de las fronteras, de contención y que conducen a situaciones de inmovilidad o atrapamientos. Con el nacimiento de la figura de protección complementaria en el seno del ACNUR en la década de los noventa se han evidenciado diversas formas de externalización, acompañadas por dispositivos que fortalecen la deportabilidad (De Genova, 2002) en acciones gubernamentales al interior de los países receptores (Menjívar, 2014 y De Genova y Peutz, 2010), además de acuerdos de terceros países seguros o primer país de asilo (Paris, 2020), todas en la ruta de disuasión-evasión al régimen internacional de protección.

Si bien la externalización no es nueva, Hyndman y Mountz (2008) alertan sobre las formas disuasivas deliberadas del asilo de la actualidad, dado que su uso es cada vez más común por los países del Norte global, y plantean nuevas formas en que los extranjeros de todo tipo son examinados a través triaje, que tiene como objetivo marcar, rastrear y excluir hasta donde se considere necesario.

Para profundiza su explicación Hyndman y Mountz (2008) acuñan el concepto de "*Neo-refoulement*" que se refiere a una base geográfica estratégica para prevenir la posibilidad de otorgar el asilo a través de una nueva forma de retorno forzado, diferente al principio la no devolución (*non refoulement*), el término estrictamente legal que prohíbe a un Estado signatario repatriar por la fuerza a un refugiado contra su compromiso codificado en el artículo 33 (ver cuadro 1). Las autoras lo conciben como geografías de exclusión que conducen a la *neo-devolución*, para describir el regreso de solicitantes de asilo y otros migrantes a países o regiones de tránsito o a otros países

con los que se tiene acuerdo de readmisión en los que podrían hacer una solicitud, esto a través de acuerdos de tercer país seguro y primer país de asilo.

Además, en concordancia con FitzGerald (2019), las acciones y decisiones unilaterales que han ejecutado Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Australia desde la década de 1930, eliminan gran parte del control migratorio en sus fronteras a través de extraterritorialización de controles, a la vez que calibran una serie de procesos de hiperterritorialización, con el objetivo de restringir a poblaciones migrantes el acceso a derechos humanos.

Desde la postura, concordamos con FitzGerald en su concepción de una taxonomía de controles remotos basada en una "arquitectura de repulsión", que se basa en jaulas para los no deseados en sus lugares de origen o territorios extranjeros remotos; patrullas en los fosos de aguas internacionales; la construcción de una cúpula aérea que mantiene alejados a los pasajeros no deseados; zonas de amortiguamiento que convierten a los países de tránsito en trampas; y las ficciones legales de fortificaciones espaciales en donde se aplican reglas excepcionalmente restrictivas. Estas fortificaciones chocan con muros y otros dispositivos físicos, el objetivo es definir un borde afilado del territorio del estado, donde el control remoto se fusiona en el clásico control fronterizo, todas estas prácticas son facilitadas por los archivos que documentan identidades y triage a partir de evaluaciones oficiales de viajeros individuales.

Como punto de partida FitzGerald (2019) identifica dos posturas entre la academia en torno hasta qué punto las fronteras internacionales y el espacio se han vuelto menos importantes para restringir la movilidad. Por una parte, expone aquellos que consideran un cambio limitado en la proyección parcial del control fronterizo más allá de los límites del territorio un Estado (Guiraudon y Lahav 2000, Lavenex 2006, Gammeltoft-Hansen 2011), mientras que en el extremo se encuentran aquellos que consideran que "la frontera está en todas partes" o "desapareciendo".

Cabe destacar la relevancia en torno a los cambios en la concepción de espacio-territorio y la relación con los derechos de la persona (Sassen, 2014), ya sea que se basen en principios universalistas como los derechos humanos o en los principios constitucionales nacionales de los derechos civiles, ya que en la práctica están decididamente territorializados y en la disyuntiva entre nacionalidad-ciudadanía, como advirtieron Arendt y Agamben. Así, los Estados intentan alejar el control de la migración de sus fronteras territoriales, a la par, que aumentan los controles en la

línea fronteriza para restringir el acceso de los migrantes y a derechos civiles (FitzGerald, 2019, p. 5 art).

La extraterritorialización tiene lugar al empujar los controles fuera del territorio del Estado, al mismo tiempo, obedece la misma lógica de la híper-territorialización, la cual, la entendemos como la promulgación de controles y la creación de significados legales a través de finas distinciones espaciales en la línea fronteriza, así el control de la migración se realiza en un continuo de espacio, desde las prácticas más remotas a medio planeta de distancia, hasta líneas en el límite del Estado, donde se fusionan el control remoto con control de la línea fronteriza (FitzGerald, 2019).

Por su parte, Menjivar (2014) identifica y describe una variante, que denomina procesos gemelos de externalización e internalización de los controles fronterizos, los cuales implican una serie de actividades extraterritoriales en los países de envío y en los países de tránsito a solicitud del Estado receptor más poderoso (como ocurre con Estados Unidos y la Unión Europea). La internalización incluye la vigilancia policial de inmigrantes y controles de aplicación dentro del interior, como la detección, detención y deportación de inmigrantes. Esta estrategia multifacética que se extiende más allá de los límites de un territorio destaca la espacialidad de la aplicación y el refuerzo de los desequilibrios de poder entre los países emisores, por un lado, y países de tránsito y de acogida, por otro, así como desigualdades dentro de los territorios nacionales con respecto al estatus legal que conduce a las poblaciones a condiciones de vulnerabilidad, precarización e incluso atrapamiento.

2.3.2. Extraterritorialización de la espera y atrapamientos

Como hemos revisado, los instrumentos internacionales basados en derechos son superados por las estrategias geográficas que constituyen el *neo-refoulement*, prevenir la posibilidad de asilo negando el acceso a territorio, en otras palabras, la reespacialización del asilo es un proyecto político deliberado, respaldado por la readmisión acuerdos y fondos de desarrollo que aseguren la cooperación entre Estados donantes y países de tránsito (Hyndman y Mountz, 2008).

En cuanto a las prácticas y políticas de disuasión del asilo en la frontera de Estados Unidos con México, concordamos con Paris (2020, pp. 75-77) en la explicación de la externalización de los controles a la movilidad humana, a partir de la extraterritorialización de los procesos de espera

y la negación del asilo, los cuales conllevan distintas acciones con ejercicio de violencia legal (en alusión a Abrego y Menjívar, 2012), entendidas como prácticas del Estado que provocan daños económicos, físicos, psicológicos y emocionales sobre las personas. Aquellos que logran llegar a los puentes fronterizos se topan con funcionarios de la agencia de Protección de Aduanas y Fronteras que les cierran el paso y los conducen a apuntarse en largas listas de espera del lado del país vecino (*metering list*).

Estas medidas de disuasión se basan en la administración del sufrimiento social, lo cual contempla; la detención por tiempos muy prolongados, la separación de las familias, el despojo de derechos fundamentales durante el proceso de solicitud de asilo, el desarrollo de trámites, juicios largos y complicados sin asesoría legal y oportuna, la espera por tiempos indefinidos en campamentos sin servicios básicos o en territorios peligrosos fuera del país destino (Paris, 2020)..

Tales medidas, son ejecutadas por países periféricos o dependientes a cambio de asistencia militar, de beneficios comerciales o de apoyos para el desarrollo. Además, como refieren Hyndman y Mountz (2008), los Organismos intergubernamentales, ONG internacionales, organizaciones de la sociedad civil y otros empresarios de causa social, participan también como subcontratistas en la construcción y administración de dispositivos de bloqueo, de espera, de devolución o de relocalización de personas migrantes susceptibles de protección internacional (Pecoúd, 2017 y Gisti, 2020)

En adhesión, retomamos a Agier (2012) en su la concepción del extranjero se está redefiniendo desde nuevas formas de exclusión y (neo)exilio. A partir de tal redefinición, se ha desarrollado una guetización de la cuestión socioespacial y urbana, lo cual se puede ejemplificar en con algunas variaciones regionales en los campamentos de refugiados en Europa y el norte de México, los centros de detención e incluso albergues entre otros nuevos espacios de prohibición-destierro.

Las estadías prolongadas nos llevan a la reflexión en torno a los procesos de atrapamiento en la frontera México-Estados Unidos. En este sentido consideramos como base a Núñez y Heyman (2007), quienes sustentan que la policía y otras agencias estatales imponen riesgos significativos a la movilidad. Mientras que las personas mismas ejercen diversas formas de agencia al limitarse y desafiar encubiertamente los controles de movimiento, las fuerzas político-legales,

las restricciones de transporte, la mala salud, entre otros, son elementos que conducen al atrapamiento e inmovilización.

Dentro de los factores que particularmente conllevan a los atrapamientos en la frontera norte de México, de acuerdo con Núñez y Heyman (2007), los principales son las limitaciones de transporte, mala salud, acceso a recursos económicos, restricciones de género y las posibilidades a documentos de identidad y viaje. Además, Heyman (2020) enfatiza en no perder de vista el nexo de poder entre el Estado-persona centrado en la ciudadanía y estatus migratorio, materializado en la accesibilidad a documentos, es decir las posibilidades y capacidades de acceso a las tecnologías y dispositivos de control y movilidad a través de las fronteras. En este sentido, en el periodo estudiado el acceso a documentos se había complejizado cada vez más, reestructurado y reestratificándose, al integrar criterios de control y selectividad adicionales tales como exámenes médicos, estadías en espacios sanitarios, pasaportes digitales de salud con base en tipos de vacunas, entre otros.

Los factores que conducen al atrapamiento en fronteras, así como las condiciones contextuales pueden variar ampliamente entre distintas ciudades fronterizas de América Latina. En el caso de las ciudades de la frontera norte de México, particularmente Tijuana, Juárez y Reynosa, comparten contextos y características similares en cuanto inseguridad, violencia legal e institucional hacia poblaciones migrantes. Del Monte (2020) identificó en poblaciones en condición de atrapamiento en Tijuana Baja California, al menos tres factores en la reorientación de expectativas y capacidades de acción hacia la vida en frontera. El “atrapamiento”, aparejado con temores de volver a ser encarcelado ante el endurecimiento de la legislación migratoria; el consumo de estupefacientes vinculado a la fácil accesibilidad debido a una reconfiguración del mercado local de las drogas y la exacerbación de la violencia en los últimos años en la frontera, aunado al riesgo que implicó la consolidación del control de los cruces clandestinos por parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

Em sintonía con, Paris (2020) las medidas de extraterritorialización de la espera de los procesos de asilo aplicadas en los últimos años por el gobierno estadounidense y secundados por el mexicano, han construido escenarios de atrapamientos, a partir de la administración del sufrimiento y la conducción a que las personas decidan retornar o quedarse varadas en las ciudades fronterizas.

Además, las fuerzas de atrapamiento han dado lugar a traficantes de personas aficionados (coyotes humanitarios) y profesionales que operan en Estados Unidos y México, no solo en la frontera, sino también para movilizar personas dentro y fuera de comunidades atrapadas y a través de los puestos de control interiores de la Patrulla Fronteriza. En lugar de ser una condición fija, entonces, el atrapamiento consiste en un conjunto complejo de procesos y relaciones sociales en las que las personas negocian su presencia y movilidad dentro de comunidades fuertemente patrulladas (Paris, 2020)

Al año 2021 los campos de internación de la segunda guerra mundial y los espacios de atrapamiento del siglo 21 difieren ampliamente. En la actualidad a través de discursos fundados en eufemismos de políticas humanitarias como “Protocolos de protección a migrantes” y acciones para “una migración, segura ordenada y regular” se han gestionado complejos procesos de triaje de personas, a través de la creación de infraestructuras y centros piloto multifuncionales de ayuda humanitaria-control, pudiéndose identificar en campamentos de migrantes de supervivencia con esperas prolongadas e incertidumbre de estatus legal, espacios-albergue en edificios a las afueras de las ciudades fronterizas, en áreas *ad hoc* como gimnasios, antiguas naves industriales del sector manufacturero (maquiladoras), almacenes, hoteles de bajo costo, iglesias abandonadas, entre otros.

Estos espacios de atrapamiento en fronteras son circuitos donde también operan especialistas de los negocios irregulares de la migración, que van desde enganchadores, guías, coyotes humanitarios, traficantes, tratantes y otros del crimen organizado y los convierten en parte de su catálogo de oferta-demanda para los inmigrantes irregulares. El crimen organizado ha encontrado nuevos nichos y capitalizado las infraestructuras migratorias, mapeando e integrado dentro de su oferta de cruce hacia los Estados Unidos distintos espacios de acogida como centros integradores, albergues, comedores, etc.

2. 3. 3 Políticas de vida y humanitarismo

Para sustentar el marco de análisis de la presente disertación, nos apoyamos en las recientes propuestas del “humanitarismo”, nos adherimos a los autores que han puesto énfasis en lo que denominan riesgos del humanitarismo, cada vez más observable en los esfuerzos de control de fronteras de la Unión Europea y Estados Unidos. Destacamos las herramientas reflexivas de Fassin (2007) y Ticktin (2016) quienes toman como punto de partida “la acción humanitaria”, ya que

constituye una de las formas paradigmáticas de “política de vida”, al introducir la dialéctica entre “vidas por salvar y vidas por arriesgar”.

Desde la visión de los riesgos del humanitarismo, se conciben las "Políticas de la vida" como políticas que dan un valor y significado específicos a la vida, un pensamiento más cercano al de Agamben y que se diferencia analíticamente de la biopolítica Foucault, definida como “la regulación de la población”, en el sentido de que no se relaciona con las tecnologías del poder y la forma en que las poblaciones se rigen, sino a la evaluación de los seres humanos y el significado de su existencia.

Vista desde este ángulo, la intervención y ayuda humanitaria es biopolítica en la medida en que establece y gestiona campamentos de refugiados, albergues y espacios de acogida, establece corredores sanitarios protegidos para víctimas de guerra, desarrolla herramientas estadísticas y de salud para medir la desnutrición, detectar enfermedades o mitigar riesgos sanitarios y utiliza los medios de comunicación para dar testimonio de la injusticia en el mundo (Fassin, 2007).

Aquí se vuelve necesario destacar la diferencia entre los enfoques del humanitarismo y el de derechos humanos, para tal contraste, Pedersen (2020, P.5) al primero lo plantea, al igual que Fassin, como biopolítica y al segundo como categorías socio jurídicas, las cuales evocan compasión y respuestas administradas a partir de sentimientos, pero dentro de un binario estrecho entre inocencia y culpa (Lemberg Pedersen, 2020) o misericordia y rescate al inocente (Ticktin, 2016).

Entre los problemas con tal definición humanitaria binaria, es que se envuelven en una opacidad crucial en cuestiones sobre la agencia y la responsabilidad del salvador, así sobre cómo se desarrollan vidas particulares y consideradas las no rescatables (o descartables). Aquí está en juego el "imaginario de emergencia" del humanitarismo que inscribe la compasión en una temporalidad que se contrae cíclicamente en eventos singulares de crisis, sufrimiento, rescate, inocencia y culpa. El humanitarismo de esta manera se trata de sentimientos y no de derechos, y las nociones de “derechos humanitarios” funcionan como excepciones a las leyes regulares.

Además, Lemberg Pedersen, (2020, aludiendo a Fassin, (2011), considera que políticas de control fronterizo se enmarcan y justifican según diferentes contextos, épocas y audiencias, el humanitarismo puede, por tanto, también cumplir una función de dispositivo de vigilancia a

expensas de los derechos individuales, tales desviaciones a través de los registros de atención humanitaria y control (Aradau, 2004).

2.4 Gobernanza, mercados de la gestión migratoria y *outsourcing*

Durante la década de los noventa el impulso de políticas neoliberales ocasionó que los gobiernos tuvieran cada vez menos influencia sobre el capital privado, favoreciendo su transnacionalización en la forma de inversión y de empresas que incursionaban en países extranjeros con capacidad en diferentes sectores económicos, comerciales, financieros o de servicios y con base en acuerdos internacionales establecidos por las Instituciones Financieras Internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Todo esto, dio pie a debatir el alcance y papel de las instituciones internacionales en su carácter supranacional a causa de sus facultades para homologar políticas y regulaciones nacionales (Ocman, Osorno y Campos, 2015, pp. 21).

Ante tal contexto neoliberal, la interdependencia a través de la cooperación público-privada se planteó como un nuevo modelo de gestión pública, en el cual los actores privados tendrían incidencia en la vida pública a través de las políticas públicas, incentivadas desde la participación de distintos actores de la sociedad civil, es decir, se abrió la dura concha de las rígidas políticas de Estado o políticas gubernamentales para dar paso al espacio público del Estado-gobierno-sociedad civil. Todo esto llevó a establecer nuevos modos de gobernar que fueron reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en relaciones de interacción público-privado-civil que se establecieron contemplando tanto el espacio local como el global. A partir del enfoque de gobernanza se propuso que la reforma a las estructuras y procedimientos de las administraciones públicas se focalizaran en contribuir a la interacción entre actores públicos, privados y sociales (civiles).

La gobernanza es entendida por Peters y Pierre (2005) como el resultado de las transformaciones emprendidas por el Estado para adaptarse a las sociedades del siglo XXI, siendo las interacciones público-privadas la variable que la determina, este enfoque parte de la necesidad de justificar la inclusión de los actores principales y las organizaciones representativas de intereses (grupos de interés) en la prestación de servicios para ayudar a los gobiernos a atender asuntos

públicos y participar en la gestión, ante los recortes presupuestales, el adelgazamiento estatal y el abandono de las políticas de bienestar (*welfare*) y así legitimar la prestación de servicios públicos (Ocman, Osorno y Campos, 2015, pp. 21-32).

Respecto a esta interdependencia público-privada, surgida del enfoque de gobernanza global, consideramos a Sousa Santos (2007, pp. 11-14), quien hace fuerte crítica partiendo de una propuesta contrahegemónica. Considera arriesgado aplicar el enfoque para la regulación de la economía global, identificado en la preocupación de la ingeniería social y el diseño institucional, sustentado en que las expresiones no estatales de regulación social son supuestamente capaces de gobernar mejor la economía global.

En suma, De Sousa (2007, pp. 11-14) identifica y enfatiza en los riesgos de la gobernanza global, especialmente en las profundas asimetrías de poder entre actores, por ejemplo, aquellas existentes entre capital y trabajo en los sistemas globales de los códigos de conducta y que observan a la esfera pública como un espacio bastante despolitizado de colaboración entre “actores” genéricos.

De acuerdo con el posicionamiento anterior, la narrativa de la gobernanza neoliberal, emplea o promueve la participación multiactor a través de la incidencia en política pública en la que distintos actores (genéricos) pueden intervenir en asuntos de índole público local, esto permea o da cabida a que actores hegemónicos despolitizen asuntos de índole público en ámbitos locales (ejemplo jóvenes pandillas, violencia contra la mujer, personas en situación de calle), imponiendo agendas intereses y líneas de acción, con las cuales los actores sociales locales estarán a la dispensa o consideración de los intereses de los actores más poderosos, como ocurre en la competencia de mercados.

Para profundizar en torno a la gobernanza, identificamos que desde el año 2015 se han promovido discursos, cada vez más imperantes, enmarcados en “la gobernanza de la migración”. Este enfoque es definido OIM y promovido desde el Sistema de Naciones Unidas como:

...las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbito. Se enmarca en 3 principios y 3 objetivos “la migración ordenada, segura, regular y responsable y la movilidad humana en beneficio de las personas migrantes y la sociedad.

...Entendiendo por ordenada: Cuando: (i) Se adhiere a las normas internacionales y al respeto de los derechos de las personas migrantes; (ii) Formula políticas basadas en datos y aplica un enfoque de gobierno integral;

(iii) Forja alianzas para atender los desafíos de la migración y las cuestiones conexas. Mientras busca: (i) Fomentar el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y la sociedad; (ii) Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad humana en situaciones de crisis; (iii) Asegurar que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna (OIM, 2021).

Con base en lo anterior, los supuestos de la gobernanza de la migración se tratan de una versión óptima a la que los Estados pueden aspirar, sin ser un modelo único, en donde el gobierno nacional mantiene el derecho soberano a determinar quién ingresa y bajo cuales condiciones puede permanecer en su territorio, dentro del marco del derecho internacional. A la par, este marco considera otros actores dentro de la acción pública e incidencia en política, como son los ciudadanos, migrantes, organismos internacionales, el sector privado, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, comunitarias, religiosas y la academia, quienes contribuyen a la gobernanza a través de la incidencia e interacción entre todos (OIM, 2021).

2.4 .1 La diversificación de las subcontrataciones (*Outsourcing*)

En una definición inicial, partimos que la subcontrataciones comprenden distintas formas de relaciones contractuales para suministros en una institución/empresa desde el exterior. Desde la década de los años noventa, con la promoción y ejecución de políticas neoliberales, sustentadas en la apertura de mercados y la cooperación al desarrollo, el sistema de subcontrataciones han tenido un gran auge vinculado a la transnacionalización de empresas y capitales financieros, permeando así en todos los sectores.

La transformación al esquema de subcontrataciones en este estudio se trata también de una lógica de externalización (Gisti, 2020) en la contratación de personas/agencias, financiadoras u otras contrapartes de fuera de la institución u organización para la prestación de un trabajo especializado o servicio. Este tipo de subcontrataciones ocurre a nivel político y económico de distintas formas, desde negociaciones, transferencias de capital financiero y social, subcontratación de personal, prestación de servicios temporales, trabajo con base en objetivos bajo proyecto, entre otros. Se gestan entre agencias intergubernamentales, actores públicos, privados, organizaciones civiles y privados a partir de la transferencia de fondos, financiamientos y capitales transnacionales y nacionales.

Bajo este marco un número creciente de actores no estatales se han involucrado cada vez en la gestión del control migratorio y la asistencia humanitaria, lo que ha dado cabida a la privatización del control migratorio y el cuidado-rescate revelando nuevas constelaciones del vínculo público-privado en el ámbito de las políticas de externalización de controles migratorios (Betts, 2013)

. En términos industriales y de mercados se han abierto competencia a los " gestión de la migración", cada vez es más evidenciable en la externalización del control fronterizo, para explicar estas competencias y apertura de mercados López-Sala y Godenau (2020) sugieren el concepto de subcontratación (*outsourcing*) al describir las distintas formas de participación en este marco entre actores públicos, privados y civiles. acciones de externalización de controles migratorios y fronterizos por parte del gobierno de Estados Unidos (país receptor), secundadas por el gobierno mexicano (interfaz o país antesala).

La emergencia de formas de subcontratación entre distintos actores no solo se relaciona con la nueva gestión pública, también se vincula a los cambios en el derecho internacional convencional y la creciente ola de instrumentos de *soft law*. Durante la década de los noventa en el *boom* de la proliferación actores tanto en la arena internacional, como en los asuntos públicos a nivel local, surgen la paradiplomacia (la facilitación de internacionalización de los gobiernos subnacionales) y los acuerdos interinstitucionales, como una novedad en el derecho interno e internacional convencional.

Estos tipos de acuerdos-contratos interinstitucionales tienen la particularidad de que no solo se pactan entre sujetos internacionales como ocurría con los tratados internacionales, sino que pueden darse con actores subnacionales y de manera híbrida con distintos actores públicos y privados, intergubernamentales, transnacionales, regionales y para diplomáticos-locales(municipios-ciudades) dentro de la gobernanza global y la cooperación al desarrollo.

Estas formas contractuales de pactar (*compacts*) acuerdos y formas de cooperación sobre todo enmarcados en cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, obedecen también a lógicas de la transnacionalización de capitales y la liberación de mercados. En síntesis, desde la década del noventa se facilitaron nuevas modalidades de convenios y acuerdos híbridos, diversificando las formas de contratos entre sujetos internacionales (organismos intergubernamentales),

Organismos No Gubernamentales, empresas transnacionales y locales, Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otros actores sociales, civiles y privados. Esta diversificación (sub)contractual comprende:

- 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. - a partir de convocatorias públicas en plataformas internacionales, nacionales y locales
- Acuerdos y convenios a partir de eventos de altruismo, donación-financiamiento (a partir de eventos de recaudación enfocados al apoyo, mantenimiento o rescate de albergues, asilos, comedores, Ej. teletón, asilotón, redondeo etc.).
- Subcontrataciones híbridas. – otras formas de contratación entre distintos actores públicos, privados y sociales.

2. 5 Creación de infraestructuras y resurgimiento de las industrias de la migración y del rescate

La apertura a la privatización en esquemas de subcontratación de los controles migratorios y la emergencia de los mercados de la gestión de movilidad y fronteras, han gestado dinámicas que abandonan las lógicas tradicionales de las burocracias estatales e integrado cada vez más prácticas empresariales del tercer sector (manufacturero y de servicios) en la creación de infraestructura para la prestación de servicios a poblaciones migrantes, tanto de asistencia humanitaria, como de control fronterizo.

Dentro de los mercados de gestión de la migración, la ayuda humanitaria exige el desarrollo de todo tipo de actividades que resultan lucrativas y que atraen a distintos capitales económicos y financieros, tanto para infraestructura y adaptación de espacios, como para servicios especializados y acompañamiento jurídico-administrativo o psicosocial, traslado de unas ciudades a otras, el transporte transfronterizo o a los lugares de origen (retorno conducido llamado voluntario de los solicitantes de asilo, justificado en el derecho al retorno), entre diversas actividades prestadas por

distintos actores sociales y/o privados que derivan rápidamente entre espectros de cuidado y control (simultáneo) (Fassin 2011) y bajo intercambios de mercado-industria.

Con el propósito de identificar y describir a los intermediarios clave de tales industrias que han llevado a la creación de infraestructuras migratorias en ciudades como Juárez y Tijuana, consideramos elementos teóricos de la industria de la migración y del rescate. Para abordar la industria de la migración en el circuito migratorio México-Estados Unidos, Hernández-León parte del término usado por Castles y Miller (1998; 2003) con el propósito de analizar la participación de un conjunto diverso de intermediarios con fines de lucro que facilitan la migración internacional, y la conceptualiza (en origen):

... la industria de la migración comprende actividades como la contratación de mano de obra, el tráfico y la prestación de servicios legales para inmigrantes, así como los servicios de transporte, comunicación y remesas. El contenido y los confines de la industria migratoria han variado históricamente de acuerdo con las políticas de emigración e inmigración, la demanda laboral, condiciones sociales y económicas en los países emisores y receptores, y el tamaño de la población inmigrante en el destino (Hernández, 2005).

En concordancia con Hernández-León (2012, pp. 24-25) los miembros centrales y periféricos de la industria de la migración juegan una parte más significativa en la estructuración de la movilidad humana internacional de la que ha sido reconocida por la mayoría de las teorías migratorias. Sus planteamientos consideran dos constructos de migración e inmigración; el análisis de “la joroba migratoria”, es decir, la ruta crítica iniciación-despegue-estancamiento y declive, así como el análisis de la relación entre la industria de la migración y las estructuras políticas, económicas y sociales.

Vinculado a lo anterior, nos ayudamos de Agustín (2009) y sus planteamientos de la industria del recate, entendida partir de la relación de dos grupos dentro del proceso migratorio: las mujeres de países pobres que viajan a Europa y se emplean en trabajo doméstico, de cuidado y sexual, y otro grupo en la relación que describe como el entramado de organizaciones del sector social que abarcan organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, entidades de financiamiento e instituciones intergubernamentales con la razón social de mejorar las condiciones de vida de la población migrante.

El eje analítico de Agustín (2009) se enfoca en los agentes sociales, prácticas y discursos de revictimización, que anula o deja fuera la agencia de las poblaciones migrantes, la condición de víctima pasiva desde el marco (socio jurídico) de los derechos humanos permite que los agentes

sociales se posicionen como un grupo indispensable de acompañamiento y con autoridad para asistir, controlar, incidir en la toma de decisiones en asuntos públicos locales y sobre todo de gestionar financiamientos a través de subcontrataciones por convocatorias públicas, licitaciones y otras formas de recaudación de fondos.

Concretamente para los fines de la presente tesis, la relevancia de la propuesta de Hernández (2012) se encuentra en que teórica y contextualmente se identifica un resurgimiento de las industrias de la migración en la infraestructura social que conecta el origen y el destino del circuito migratorio México-Estados Unidos, encontrándose nuevas interacciones relacionadas al aspecto humanitario, así como articulaciones entre actores del lado de la demanda en el proceso social de la migración internacional.

Respecto a los aportes teóricos de la industria del rescate, a diferencia de lo observado en el estudio de Agustín (2009) en este caso la razón social de los actores sociales interventores o de rescate está centrada en satisfacer la necesidad de resguardarse ante desplazamiento forzado, el rescate comprende atención humanitaria primaria, recuperación y capacitación al empleo.

2.5.1 Negocios humanitarios, transferencias y financiamientos

Retomamos las bases en Hernández León (2005 y 2012), Nyberg Sørensen y Gammeltoft-Hansen (2012), quienes proponen un marco analítico para el estudio de la industria de la migración, clasificado por tipos, roles, relaciones, estructuras y contribución de los intermediarios en el proceso. En cuanto las contribuciones las dividen en: industria del control, industria del rescate e industrias ilegal e irregular.

Rescatamos que los roles dentro de la industria de la migración pueden diferenciarse acorde con las facultades que los actores intermediarios tengan para restringir o facilitar la movilidad. También es relevante el entrecruce de actores en el margen de la legalidad e ilegalidad, así dentro del proceso se ubica que interactúan una variedad de actores de terreno, empresas de transporte, empresas organizadas para el acceso a los mercados laborales, así como los traficantes de personas o los coyotes humanitarios. Igualmente, se destaca que la industria del control que ha florecido tras el creciente uso por parte de los gobiernos de contratistas privados, como, así como otros agentes no estatales, ONG, para realizar diversas funciones administrativas de operaciones migratorias y humanitarias.

Conclusiones

A partir de las bases teórico-conceptuales aquí expuestas, ubicamos los elementos que nos ayudaron a identificar que, a partir de la ejecución de medidas de externalización del asilo, se han creado nuevas infraestructuras migratorias en el norte de México, entendidas para este caso como centros multifunción o unidades operativas estratégicas para el triaje migratorio, intervención humanitaria y control masivo. La creación de tales infraestructuras surgió para la prestación de una serie de servicios en cadena de forma temporal, las operaciones se han adaptado en grandes espacios (Ej. naves industriales, hoteles, gimnasios, campamentos temporales, iglesias), funcionando bajo lógicas de rescate y control, para procesar, reparar y capacitar al empleo.

La ruta de triaje y operaciones humanitarias conforma una gama de servicios lucrativa, que abarca la clasificación-transformación de condiciones legales de estancia (irregular a regular temporal, retorno asistido), además de la prestación de servicios primarios tales como; alimentación, albergue, servicios médicos generales, así como específicos de asesoría legal: para la regularización, programas de integración social (laboral, capacitación, equivalencia escolar etc.) y retorno voluntario asistido (traslados, transporte y hospedajes).

La operatividad y sustentabilidad de dichas operaciones son posibles a través de las transferencias transnacionales de recursos de capital económico, financiero y de información. Estas transferencias transnacionales han surgido desde economías del norte global hacia organismos intergubernamentales, los cuales, por medio de una elasticidad programática, sustentada en el enfoque de gobernanza y trabajo de proyección han fungido como inversionistas extranjeros en mercados de la gestión migratoria y la administración de fronteras.

El consorcio de agencias internacionales, liderado por OIM ha negociado con gobiernos nacionales y locales, despolitizando el desplazamiento forzado y *el neo refoulement*, y ha subcontratado a través de concursos públicos y convocatorias a ONG internacionales, empresarios privados, organismos de la sociedad civil locales y binacionales, activistas y otros empresarios de causa en localidades donde se presentan estallidos o accidentes macrosociales que ameritan intervención para la cual están facultados desde el sistema internacional, como lo ocurrido Tijuana a partir de 2016 y Juárez a partir de 2018.

CAPITULO III: ENFOQUE METODOLÓGICO Y RASTREO DE PROCESOS

Coordenadas metodológicas

Introducción

En este capítulo es exponemos las bases epistémicas y presentamos los elementos metodológicos que dieron la ruta del sendero de investigación. Narramos algunos antecedentes e inquietudes que dieron origen a la investigación y cómo fue el proceso de construcción del caso de estudio, la elección de métodos, técnicas, diseño y diseño de instrumentos que conforman la ruta de rastreo y dieron forma a la estrategia metodológica.

El capítulo se divide en siete apartados, en el primer apartado relatamos cuáles fueron las nociones e inquietudes que detonaron la curiosidad por el tema de investigación, así como los elementos que guiaron a tener un punto de partida. Planteamos entendimientos previos al desarrollo del proceso de reflexividad, los cuales, dieron rumbo para la toma de decisiones, elecciones y acciones para llevar la investigación.

En la segunda parte continuamos con la descripción de cómo fue el proceso investigativo, definidas como “coordenadas metodológicas”, la coordenada territorial, la coordenada temporal y la coordenada temática que construyeron la propuesta a investigar. En la cuarta parte, continuamos con las exposiciones del universo de estudio y las unidades de análisis, para lo que desarrollamos un mapeo que contrasta a sujetos de estudio en Ciudad Juárez y Tijuana.

En la quinta parte del capítulo desglosamos de la estrategia metodológica, la construcción y selección de fuentes primarias y secundarias, señalamos cómo consistieron las etapas y fases de inmersión a campo. Por último, cerramos con la explicación de aplicación del método de rastreo de procesos para prueba teórica y los pasos de conceptualización y operacionalización.

3.1 La lógica detrás del método y el punto de partida

El tipo inductivo en esta investigación recayó en que la estrategia metodológica se adaptó a la definición del objeto de estudio, y no construimos un objeto para después medirlo o registrarlo.

Para llevar ello retomamos los cuestionamientos de Zemelman (2001) en cuanto: ¿cómo resolver la relación del pensamiento con la realidad qué se distingue a través de la observación de cambios abruptos y qué se quiere nombrar? ¿Cómo puedo colocarme frente a aquello que quiero conocer y explicar?

En este sentido, el eje del pensamiento epistémico de Zemelman (2001) ubica la categorización como una lógica constructora, en la cual, el pensamiento epistémico pre teórico es una construcción de relación con la realidad, lo cual conduce a—¿qué es colocarse frente a la realidad?— representa construir una relación de conocimiento. El ángulo desde el que comenzamos a desarrollar los planteamientos susceptibles de teorizarse, concretamente, conlleva a la idea de construir un conocimiento que muestre posibilidades distintas de construcción de la sociedad.

Por ejemplo, en la fotografía 1 muéstranos la primer nave industriales en la cual el gobierno federal de México instaló un llamado Centro de Integración para Migrantes (CIM) en Ciudad Juárez. Podemos considerar esta infraestructura como un punto de partida novedoso para la reflexión teórica: este modelo de atención y gestión migratoria aparece en 2019; como lo veremos más adelante, el inmueble se ocupará de manera intensiva para distintas funciones como registrar y clasificar a la población susceptible de protección internacional, atender sus necesidades más inmediatas de alojamiento, alimentación, salud, etcétera, e insertarla económicamente en los mercados laborales locales en México durante su espera para solicitar asilo en Estados Unidos. Reunirá a funcionarios internacionales, federales, estatales, municipales, miembros de organizaciones sociales y se coordinará con el sector privado, encargado no sólo de proveer distintos tipos de servicios y mercancías, sino también de capacitar e insertar laboralmente a la población adulta.

La infraestructura migratoria que podemos observar en la fotografía, así como su transformación física y funcional, constituyen un proceso que es necesario no sólo nombrar, sino conocer y analizar ¿Cómo es que el inmueble, inicialmente diseñado y construido para la fabricación masiva de mercancías, se transforma en una infraestructura migratoria? ¿Cuál es la lógica de transformación y de funcionamiento que se despliega a medida que las instituciones ocupan el espacio (en este caso el inmueble)?

Fotografía 1. Nave industrial CIM Leona Vicario, Julio 2019.



Fuente: CIM Leona Vicario.

Esta y otras inquietudes encuentran su origen no sólo en la transformación de la realidad y de la gestión migratoria que vivimos en la frontera norte de México sino también en la propia experiencia profesional e investigativa. Es en este sentido que París (2012) al reflexionar sobre las elecciones durante el proceso de investigación, tales como, definir el objeto, seleccionar enfoques teóricos, metodológicos, técnicas de investigación señala que están imbricados en la biografía, trayectoria social y académica del investigador.

El diseño del proyecto de tesis y su transformación a medida que avanzaba el trabajo de campo forman parte del proceso reflexivo que ocurrió de forma periódica y un tanto desordenada a través del involucramiento en la acción pública, observación, registro descriptivo y diagnóstico previo a ingresar al programa doctoral, a partir de la observación de cambios en los perfiles migratorios que sucedieron en mi lugar de residencia habitual: Ciudad Juárez. Esta realidad cambió

más abruptamente durante el arribo masivo de poblaciones susceptibles a protección internacional en el último trimestre de 2018 (COLEF, 2019), lo cual, posteriormente, conllevó asumir al cuerpo investigador como sujeto de propia reflexión en los entornos sociales en los que ha intervenido y trastoca dentro del proceso estudiado.

Cabe destacar, que el interés por investigar el fenómeno del desplazamiento forzado comenzó en 2007, derivado del estudio en Ciudad Juárez ante los estallidos de violencia y de la expulsión de más de 260000 personas de la localidad y alrededores (Barrios, 2012). En aquel entonces, al indagar bibliografía especializada y consultar con investigadores de la localidad, se identificó, desde los estudios de migración, el debate en torno a la conceptualización de la movilidad forzada y a la concentración en zonas de frontera de poblaciones con necesidades de protección internacional. Ante la complejidad de los flujos migratorios que llegaban a la frontera México-Estados Unidos, integrados por personas de diversas regiones del mundo que salieron de sus lugares de origen también por factores muy diversos, se planteaba la necesidad de reflexionar sobre los retos para la atención institucional.

En particular, los habitantes de la frontera podíamos observar que migrantes con necesidades de protección internacional (desplazados internos y solicitantes de asilo) pasaban periodos cada vez más prolongados en Ciudad Juárez, realizando trámites diversos y buscando formas de allegarse de recursos materiales y sociales. Al tiempo, fue multiplicándose la presencia de misiones y oficinas de organismos intergubernamentales como la OIM, de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y de instituciones públicas municipales, estatales y federales que intervenían en la gestión migratoria de la frontera. Muchas de estas instituciones colaboraban en espacios compartidos y canalizaban recursos nacionales e internacionales a través de sistemas de subcontratación.

Desde mi postura profesional, tuve también la oportunidad de observar esos cambios en la gestión migratoria a escala local. Entre 2006 y 2012 ocupé el cargo de Comisionado estatal dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, bajo un sistema de subcontratación entre niveles de gobierno, es decir, contratado por gobierno del Estado de Chihuahua y encargado de trabajar para el gobierno federal, así también, había personal subcontratado por municipios para oficinas de enlace y que laboran para gobierno del estado y federal. Este sistema de *outsourcing* se replica de

diversas formas entre niveles de gobierno para el control y la gestión migratoria, organismos internacionales, ONG, representaciones diplomático- consulares de México en el exterior y extranjeras en México e incluso entre agencias subcontratantes privadas y de la sociedad civil organizada, bajo el argumento de la gobernanza y hacer eficiente el gasto público en los aparatos burocráticos.

La circunscripción consular de México en El Paso y la delegación de la S.R.E. en Ciudad Juárez constituyen un espacio fronterizo en el cual el servicio público de la secretaría sustenta el trípode consular de atención y vínculo a procesos migratorios en: documentación, protección consular y asuntos comunitarios. En 2007, a partir del inicio de la lucha frontal contra el crimen organizado e inmerso dentro de los engranajes del aparato burocrático, se identificó en entrevistas para tramites de pasaportes mexicanos, que algunos usuarios solicitantes de la región empezaron a buscar sus trámites con carácter de urgencia y con la intención de irse a resguardarse en otros lugares, los intereses de los usuarios de servicios de documentación cambiaron y se incrementaron las solicitudes de pasaportes en las que exponían casos de persecución e incluso el interés expreso de buscar solicitar asilo en Estados Unidos.

Para el año 2012 algunos familiares, amigos y conocidos habían abandonado la ciudad de manera repentina y forzada. El clima de violencia se reflejó en índices anteriormente inimaginables de asesinatos, extorsiones, cierre de negocios y el desplazamiento forzado del 17% de la población residente de Ciudad Juárez (Martínez Toyes, 2011). Mientras tanto, en la S.R.E. en el departamento de nacionalidad y pasaportes, cada vez fueron menos frecuentes las solicitudes de naturalización mexicana por parte de extranjeros y cada vez más frecuente atender casos de solicitudes de documentos de nacionalidad para menores de edad huérfanos, que presentaban actas de defunción de padre y /o madre por laceración de bala, decapitación, mutilación, entre otras formas de victimización por parte de la delincuencia organizada en la ciudad.

Durante aquellos años los residentes de Ciudad Juárez perdíamos la concepción de vivir en paz, ante la angustia y estrés de un ambiente de terror que se habían normalizado como parte de la vida cotidiana. En 2010, ingresé como profesor en la Universidad Autónoma de Chihuahua para dictar la clase de Legislación y Política migratoria, a través de esa adscripción se prestaron las condiciones para involucrarse más en proyectos de investigación, así como acción pública en torno

al fenómeno del desplazamiento forzado en la región, de tal manera he podido acceder a distintos espacios y colaborar con intermediarios, agentes y actores tomadores de decisiones en atención a poblaciones migrantes.

Entre 2014 y 2016, fui subcontratado como coordinador de investigaciones para ejecutar un proyecto de incidencia en política pública en atención a poblaciones desplazadas, en el Centro de Investigaciones y Desarrollo de Proyectos Sociales Educativos y de Salud AC., organización de la sociedad civil que sustenta su actividad a través de gestión de fondos con Organismos Internacionales, fondos federales, estatales y municipales para el desarrollo de proyectos sociales, intervención e investigación con jóvenes en situación de violencia.

Posteriormente, entre de 2016 y 2019 participé en el Consejo Estatal de Población y la Coordinación de Atención a Migrantes del Estado de Chihuahua, así como consultor parlamentario para la Comisión de Asuntos Migratorios en la Cámara de Diputados. A través del involucramiento descrito, se ha tenido interacción con poblaciones migrantes, así también se han creado relaciones con personal y agentes que atienden o están relacionados con el fenómeno migratorio en la región, algunos colegas, excompañeros de trabajo y en especial exalumnos que ejercen en campo, lo cual permitido observar el funcionamiento de distintos dispositivos, tecnologías y mecanismos del control migratorio, así como la ejecución de políticas migratorias y de asilo en la frontera de México con Estados Unidos.

De todo lo anterior, subrayamos que, al exponer esta trayectoria profesional, no se trata del protagonismo individual sino de cómo el fenómeno migratorio llevó a la imbricación de una serie de intermediarios públicos y privados, entre ellos a las comisiones académicas y de investigadores para ser consultados por tomadores de decisiones.

Respecto a los sesgos y juicios de valor, se puede sobreestimar el *habitus* académico o las credenciales institucionales, las cuales, a pesar de tener sus límites y fronteras, muchas de ellas también institucionales, generan diversas formas de capital social. Las llaves que abrieron más puertas para esta tesis fueron las colaboraciones a partir de acuerdos e intercambios con actores clave, con pares académicos, pero especialmente con exalumnos de la facultad de ciencias políticas de la Universidad Autónoma de Chihuahua, que son empleados o sustentan distintos cargos y espacios del universo de estudio.

3.2 Diseño de investigación

Con base en los objetivos, así como en acceso a recursos, espacios, contactos y fuentes tanto cuantitativas, como cualitativas, llevamos a cabo una investigación desde un diseño inductivo-cualitativo, con un enfoque descriptivo-explicativo. El tipo inductivo recayó en que la estrategia se adaptó a la definición del objeto de estudio, por etapas y selección de fuentes y no construimos un objeto, para después medirlo o registrarlo.

Con el propósito de lograr una descripción densa a partir de análisis de cédulas de contenido, apoyadas por el través del rastreo de procesos, se propone explicar inferencias de mecanismos causales entre la ejecución de la externalización de las políticas de asilo, las respuestas de los intermediarios de la migración y las consecuencias que han tenido para las poblaciones migrantes en el nivel local-fronterizo.

Para el marco de elecciones metodológicas, seguimos a Durand (2014), respecto a cómo armar el rompecabezas o coordenadas de investigación, en una conjugación de esfuerzos por ser intelectualmente abiertos, pero metodológicamente acotados:

3. 2. 1. Coordinada Territorial

Para la construcción del caso de estudio seleccionamos las localidades de Ciudad Juárez, Chihuahua y Tijuana, Baja California, que tienen vecindad con el Paso, Texas y San Diego, California, respectivamente (Mapa 1). La razón socioespacial de la elección de estas localidades fronterizas en particular se encontró en que son las principales zonas metropolitanas transfronterizas y, por lo tanto, del lado estadounidense, corresponden a circunscripciones judiciales-cortes de inmigración cercanas a los puertos de cruce.

Ambas ciudades comparten características históricas en cuanto al crecimiento social, particularmente, su evolución demográfica ha estado vinculada al proceso migratorio desde hace más de 150 años (Tuirán y Ávila, 2010). En cuanto al crecimiento urbano y de acceso a la ciudad, ambas ciudades tienen el centro urbano fuera del eje físico de la ciudad, ubicados al norte y cercanos a un puerto de cruce con los Estados Unidos, a pesar de que Tijuana colinda al oeste con

el océano pacifico (Playas de Tijuana), mientras que Juárez está rodeado por un espacio de serranía al occidente (Sierra de Juárez), dichos espacios son límites naturales para la expansión urbana, por lo cual, el crecimiento de la mancha se ha direccionado de centro norte hacia suroriente.

Por su vecindad con el país del norte, la dinámica migratoria de tránsito, transfronteriza y nacional ha sido constante. Además, la demanda de mano de obra de los mercados laborales locales ha sido un factor de atracción para la migración nacional, sobre todo desde mediados de la década de los años noventa con el denominado *boom* manufacturero, cuando estas ciudades llevaron a cabo macroproyectos de desarrollo de parques industriales, proliferación de construcción de vivienda de convivencia social, centros y plazas comerciales en zonas periféricas.

Por su dinámica migratoria, en estos centros urbanos se han creado un entramado de instituciones e intermediarios formales e informales, de carácter social y otros que engranan en la maquinaria del proceso migratorio en la frontera norte de México. Por lo tanto, Ciudad Juárez y Tijuana (Mapa 1) son escenarios aptos para describir y explicar de forma panorámica como se ha desarrollado la reconfiguración de la frontera norte a través de los procesos de externalización de las políticas de asilo por parte del gobierno de Estados Unidos, secundado en discursos de gobernanza, seguridad y desarrollo por las autoridades mexicanas.

Mapa 1. Ciudad Juárez y Tijuana



Además, el estudio entre estas ciudades lo consideramos adecuado para contrastar socioespacialmente implicaciones de la externalización del asilo bajo tres programas:

1) Las listas de espera (*metering list*) para personas que pretenden solicitar asilo en Estados Unidos y que se ven obligadas a esperar en México hasta ser recibidas en los puertos de entrada por las autoridades migratorias estadounidenses;

2) Los Protocolos de Protección al Migrante (PPM/MPP por sus siglas en inglés), implementados en la frontera durante 2019 y 2020, que implicaron la espera prolongada de decenas de miles de solicitantes de asilo que tenían abiertos casos en las cortes de inmigración estadounidenses; y

3) A partir de la contingencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, la política de expulsiones expeditas bajo el Título 42 del código de salud de Estados Unidos, que implica también la devolución inmediata a México de migrantes al intentar cruzar la frontera sin autorización, sin importar que sean personas susceptibles de protección internacional.

Estas tres políticas encadenadas implicaron el desarrollo de múltiples servicios e infraestructuras migratorias en la frontera norte de México. Por ejemplo, la terminación de los PPM llevó a procesos complejos de establecimiento de listas de revisión en la frontera mexicana y un sistema de registro y readmisión administrado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), denominado CONECTAFINMPP.

En el próximo capítulo profundizamos en dichas políticas, que en conjunto han tenido consecuencias catastróficas para las poblaciones susceptibles de protección internacional, quienes se arriesgan a contextos de violencia e inseguridad por transitar México desde sus lugares de origen para llegar a la frontera y entregarse a las autoridades estadounidenses.

3. 2. 2. Coordinada Temporal

Para esta elección consideramos relevantes dos aspectos, el primero, atañe a la temporalidad del proyecto de investigación, la cual cubrió del mes de septiembre 2019 a presentar resultados en agosto 2022. Este escaso periodo de trabajo de campo y redacción de resultados representa un reto

e impone una limitante temporal y un estricto acotamiento del problema de investigación, así como de las unidades de análisis y situación de emergencia sanitaria (marzo 2020-diciembre 2021).

El segundo, compete a la coordenada temporal, con la intención de describir y explicar procesos terminados, consideramos el quinquenio 2016-2021. El registro temporal concibe la ejecución de la externalización del asilo a partir del ejercicio de citas y autogestión de las listas de espera (*metering list*) en Tijuana que empezaron a instrumentarse durante el verano de 2016, replicadas en Ciudad Juárez a partir de 2018 (por el Consejo Estatal de Población o COESPO), hasta el programa CONECTA FIN de MPP operado en ambas ciudades a partir de febrero de 2021. Es importante resaltar que las expulsiones exprés, es decir, sin ningún tipo de caso en espera o abierto ante cortes y sustentado en el título 42, permaneció desde el cierre de frontera por condiciones de la Pandemia COVID 19.¹⁶

3. 2. 3. Coordenada Temática

La delimitación del tema de estudio está fuertemente relacionada a lo expusimos al inicio del apartado. Surgió de la observación en terreno, de construcción de narrativas digitales y registro de forma diagnóstica e incipiente, durante los inicios del periodo delimitado, originado del interés por dar respuestas y explicar acciones institucionales, surgidas desde distintos niveles, especialmente, las decisiones y (sub)contrataciones entre actores intergubernamentales, públicos, de la sociedad civil y privados ante el arribo masivo de poblaciones migrantes a susceptibles de protección internacional a la frontera de México con Estados Unidos, particularmente, a partir de 2016 (ver Humanizando la deportación <http://humanizandoladeportacion.ucdavis.edu/en/>).

La dificultad y sesgos en la definición de estudiar “instituciones, actores y grupos de interés en atención a poblaciones migrantes y ayuda humanitaria”, consistió en que la experiencia previa del investigador hacia sido directamente en atención en terreno o levantamiento en campo con las poblaciones migrantes, por lo tanto, identificamos, estas complejidades.

¹⁶ Teniendo por base las temporalidades expuestas, la observación en torno a los procesos bajo título 42, únicamente cubre de marzo de 2020 a febrero 2021.

Buscamos en el universo de estudio profundizar la descripción de funciones de intermediarios de la industria de la migración y rescate, contruidos ante la emergencia en actores humanitarios en el impulso de políticas de registro, clasificación, selección y atención a poblaciones susceptibles de protección internacional. Subrayamos, la relevancia de las poblaciones migrantes, la cual radica en que se trata de los sujetos sociales de políticas y/o acciones de la ayuda humanitaria o bien, pueden ser entendidos como los motores del universo observado.

A pesar de la complejidad de estas migraciones múltiples, se logra identificar que los perfiles migratorios pasaron de ser en su mayoría masculinos a componerse mayormente por familias/ grupos familiares, las cuales, a través de una serie de intermediarios llegan a la frontera norte de México a entregarse ante las autoridades estadounidenses para solicitar asilo (EL COLEF 2020).

3.3 Los sujetos de estudio/ unidades de análisis

Con base en lo anterior, elaboramos un mapeo de actores (ver Mapa 2 y 3) y grupos de interés que han estado involucrados para ambas ciudades, el criterio de heterogeneidad en la selección fue que se trataran de representantes institucionales, intermediarios de la migración y la ayuda humanitaria en Juárez y Tijuana, mientras que el criterio homogeneidad se trató de intermediarios que han atendido a familias migrantes susceptibles de protección internacional entre 2016-2021 en las localidades seleccionadas.

La delimitación de actores clave seleccionados para ambas ciudades fue en adscripción o experiencia de representación en:

- Organismos Intergubernamentales (OI)/ Consorcio Internacional
- Organismos Gubernamentales (OG)
- Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONG)
- Organizaciones de la Sociedad Civil binacionales y locales (OSC defensoras y de terreno),
- empresarios, privados y activistas.

Para responder a las preguntas y fines analíticos, identificamos las infraestructuras en agrupaciones en unidades operativas en donde están imbricados distintos intermediarios del mapeo, para actividades estrategias específicas, a saber:

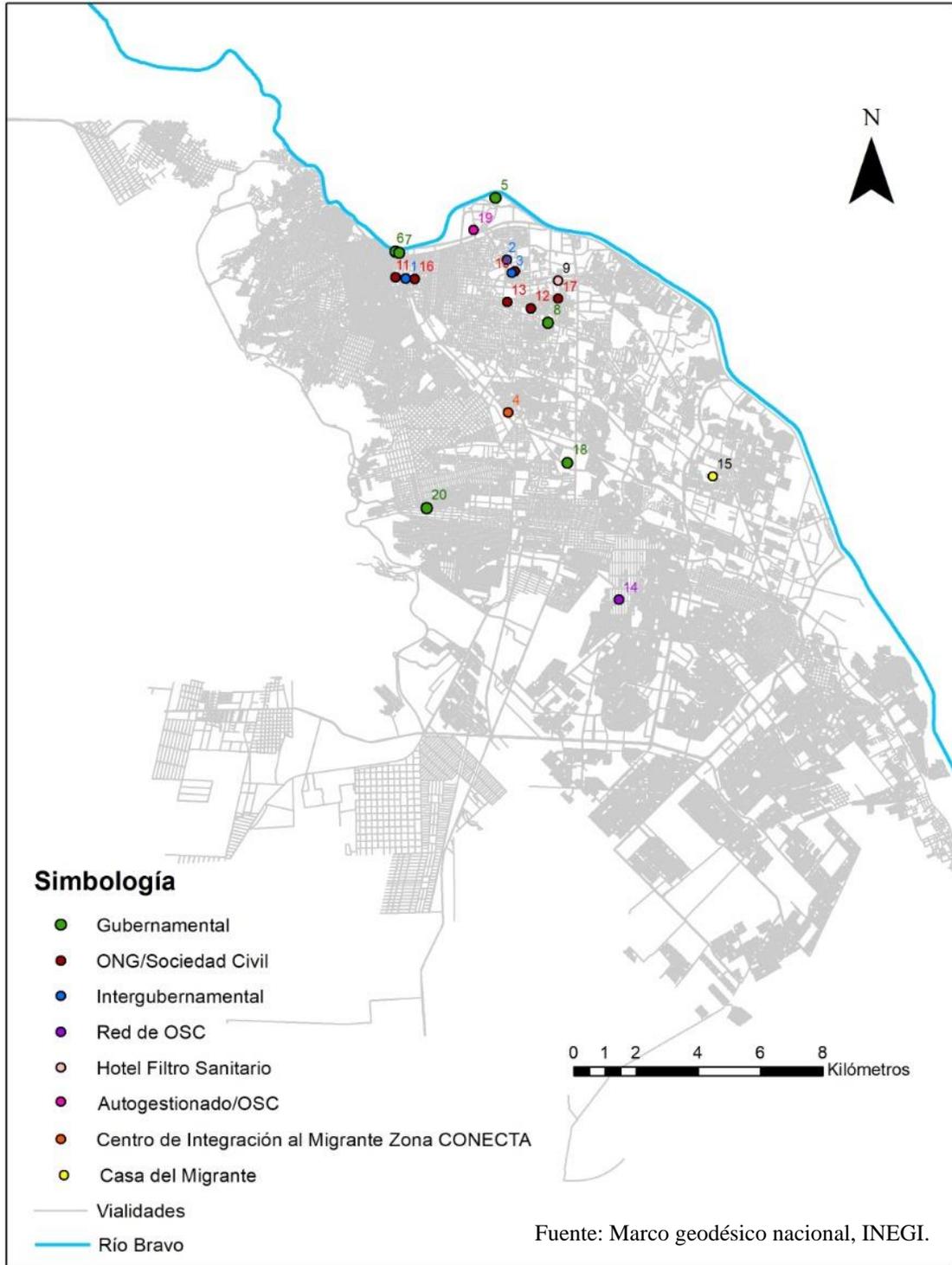
Infraestructuras migratorias

- Campamentos temporales/asentamientos (gubernamentales y autogestionados)
- Pabellones Interinstitucionales
- Red de albergues y Casas del Migrante (Seminario conciliar y Scalabrini)

Infraestructuras humanitarias

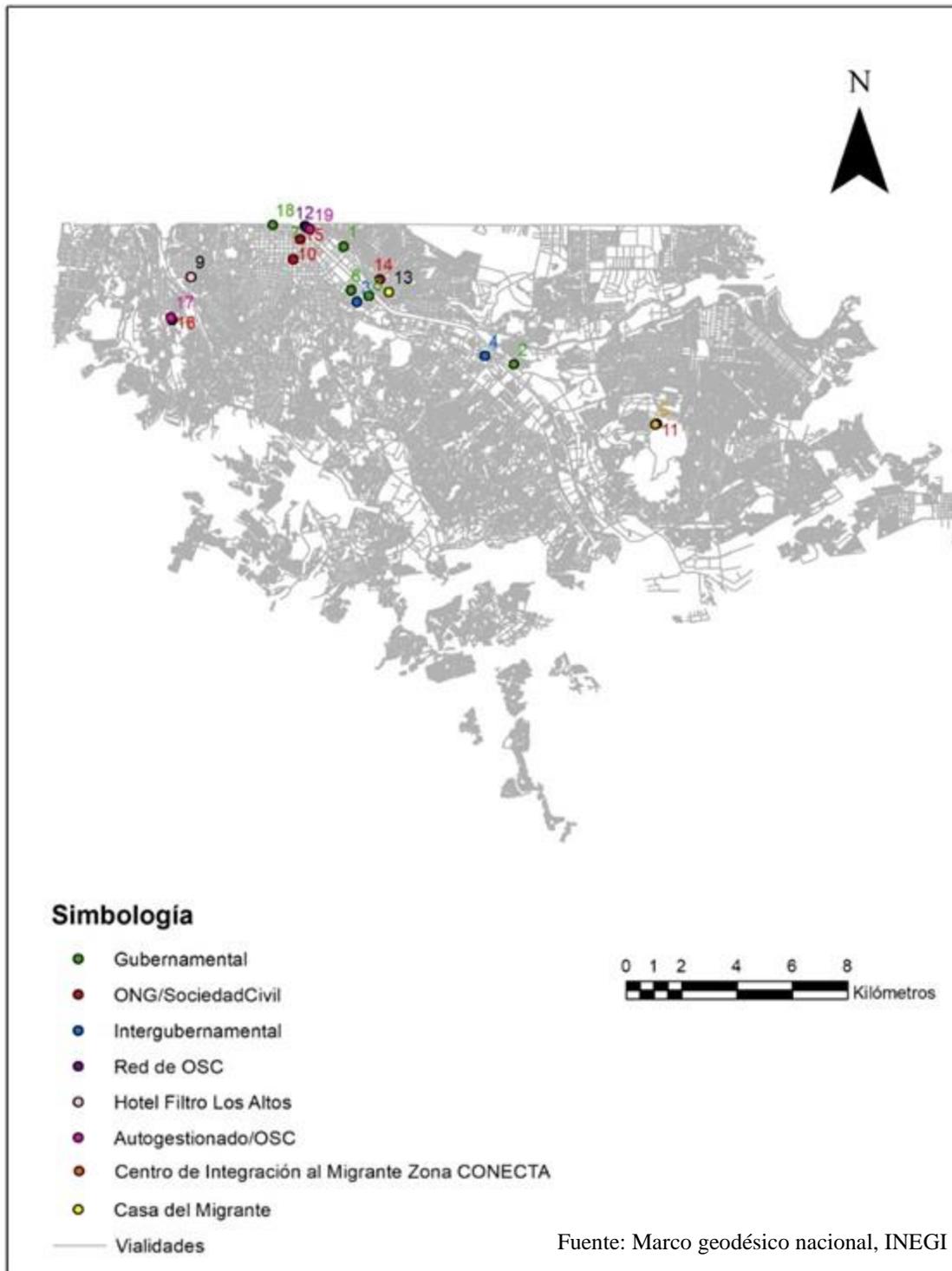
- Centros de Integración para el Migrante (CIM) Leona Vicario y Carmen Serdán
- Hoteles filtros OIM
- Zonas ConectaFinMPP

Mapa 2. Mapeo de actores en Juárez



ID	Actor-intermediario /representación en Juárez
1	Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Oficina OIM Ciudad Juárez
2	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
3	Cruz Roja delegación Ciudad Juárez
4	Centro de Integración al Migrante Leona Vicario (CIM) /ZONA CONECTA FINMPP OIM/ACNUR
5	Instituto Nacional de Migración (INM)/ Enlace Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR)
6	Consejo Estatal de Población (COESPO)/ Consejo Estatal de Protección a Migrantes (COESPAM)-Centro de Atención Integral para Migrantes (CAIM)
7	Dirección municipal de DDHH
8	Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH
9	Hotel Filtro/OIM/ Organización Mundial por la Paz – OMPP -Iniciativa Juárez/CIM
10	Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)
11	Red Binacional de Apoyo Humanitario / (CLINIC) Catholic Legal Immigration Network, Inc.
12	<i>International Rescue Committee</i>
13	Derecho Humanos Integrales en Acción A.C DHIA AC./ <i>Border networks for Human Right</i>
14	Red de Albergues Ciudad Juárez- Coordinación temporal COESPAM albergue de la iglesia del Espíritu Santo y San Matías (Espacio de Tránsito)
15	Casa del Migrante A.C.
16	Instituto para la Ciudad y los Derechos Humanos A.C
17	Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer AC (CEDIMAC)
18	Campamento temporal Gimnasio Bachilleres (2019)
19	Campamento temporal Parque “El Chamizal (2019) ZONA FEDERAL
20	Campamento temporal Gimnasio municipal Kiki Romero (2021)

Mapa 3. Mapeo de actores Tijuana



ID	Actor-intermediario /representación en Tijuana
1	Dirección de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas, H. Ayuntamiento de Tijuana/OIM
2	INM/Enlace Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR)/ACNUR
3	ACNUR. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
4	Cruz roja delegación Tijuana
5	Centro de Integración al Migrante Carmen Serdán/ZONA CONECTA FINMPP /OIM/ACNUR/
6	Instituto Federal de la defensoría pública
7	Subsecretaria de asuntos migratorios Gobierno del estado de Baja California/ Consejo Estatal de Asuntos Migratorios (ventanilla interinstitucional)
8	Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH
9	Hotel Filtro Los Altos Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/COALIPRO/CIM
10	<i>Asylum Access</i>
11	Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)
12	Coalición Pro-defensa del Migrante ventanilla/ Red de albergues de Tijuana
13	Casa del migrante Tijuana AC/Madre asunta
14	Centro Scalabrini de Formación para Migrantes (CESFOM)
15	Al Otro Lado/ Enclave caracol
16	Templo Embajadores De Jesús
17	Little Haití/ Iglesia Embajadores de la paz
18	Campamento Temporal el Barretal / Unidad Deportiva “Benito Juárez” (2018)
19	<i>Campamento temporal chaparral (2021) ZONA FEDERAL</i>

3.3.1 Propuesta tipológica como herramienta guía para el rastreo

Para dar seguimiento al rastreo, diseñamos una tipología de actores y grupos de interés en la atención a migrantes y ayuda humanitaria, considerado como criterios teórico-conceptuales los roles y contribuciones de actores de la industria de la migración y el rescate, enmarcándolo en la atención a poblaciones migrantes y ayuda humanitaria (transformación humanitaria) para el caso de la frontera norte de México, a partir de las Ciudades de Juárez y Tijuana 2016-2021.

Para iniciar a tipologizar, retomamos las bases teórico-conceptuales de la industria de la migración y el rescate, en particular rescatamos “Tipos y roles de actores de la industria de la migración (Cuadro 2)” -

Cuadro 2. Tipología de actores y roles en la Industria de la migración

Tipo	Rol y descripción
ONG, humanitarias organizaciones y asociaciones de migrantes	Su rol funciona en diferentes tareas que pueden estar vinculadas tanto a facilitar la migración (grupos religiosos que brindan refugio, alimento o transporte) y gestión de la migración (ONG y asociaciones y activistas antiinmigración que problematizan la movilidad). Este conjunto de actores puede estar estrechamente relacionado con el gobierno, con la cooperación intergubernamental y patrocinios internacionales, como en los casos de ONG que gestionan centros de asilo y OIM que asisten a la migración de retorno. En muchas otras instancias, asociaciones de migrantes u organizaciones humanitarias operan completamente fuera, o incluso en oposición, a la participación del gobierno. Estos grupos parece ser que están impulsados por motivos distintos de la mera ganancia comercial. Sus fondos surgen de cooperativas migrantes y a través de contratos gubernamentales. Sin embargo, al menos oficialmente, estos actores tienden a justificar su papel sobre la base de otros tipos de capital social
Grandes empresas/ Trans-nacionales	Por su naturaleza pueden ser contratados y ofrecer servicios de gestión de migración y fronteras a gobiernos contratantes y organismos intergubernamentales a escala global, rompiendo así las barreras tradicionales de soberanía y límites territoriales. Funcionan como herramientas estratégicas en continua externalización del control migratorio o como intermediarios para la cooperación interestatal, evitando conflictos de soberanía tradicional y cuestiones relacionadas con la asignación de responsabilidades y derechos humanos.
Negocios y autogestión de migrantes	Negocios de migrantes (inmigrados) que logran comercializar sus conocimientos transnacionales y redes proporcionando servicios a otros migrantes. Esta industria cubre el transporte especializado empresas a lo largo de rutas migratorias, o abogados y otros que brindan asesoramiento legal a migrantes y solicitantes de asilo sobre cómo navegar el sistema. Este conjunto de actores puede, por tanto, considerar que incluye el sector informal de las llamadas "personas traficantes" que facilitan la migración irregular, y otros intermediarios como los "coyotes humanitarios" que ayudan para eludir las barreras legales para obtener permisos de residencia o de trabajo.
Programas de agencias y empresas facilitadoras	En países con esquemas de trabajadores invitados o trabajadores migrantes temporales las empresas privadas tienen cada vez más acceso de intermediación, a menudo ofreciendo un paquete para configurar todo, incluida la traducción, préstamos para la puesta en marcha, contactos laborales, vivienda, trámites legales y transporte. Estas empresas pueden trabajar bajo licencia o acuerdo con el gobierno en cuestión.

Negocios irregulares-Actores clandestinos	Grupos separados de responsabilidades legales y libre de impuestos, redes de tráfico de personas, organizaciones criminales transnacionales, guías de cruce. El grado de organización de estos grupos se identifica en la capacidad de organizar paquetes de ofertas para viajes largos y complejos a través de varias fronteras, sugiere que al menos parte del sector está bien organizado, comprende redes internacionales a menudo vinculados a otras formas de delincuencia transnacional. Pueden ser locales, facilitando solo uno o dos pasos del viaje, aquí la línea entre "legal" e "ilegal" es a menudo borrosa y contingente ante el ojo del espectador. Los asociados conforman guardias fronterizos, funcionarios de visas y funcionarios de inmigración corruptos que tentados pueden ganar dinero adicional, también, los ciudadanos y los intermediarios que ayudan a los inmigrantes a trascender categorías legales ofreciendo casarse por dinero o bebes ancla en casas cuna.
---	---

Fuente: Elaboración a partir de Hernández *et al* (2012).

Para la construcción tipológica e identificación de roles en este caso, retomamos a Heyman (2012) quien, con base en Weber, plantea la tipología de acción como herramienta analítica de “tipos ideales”.

Cuadro 3. Propuesta tipológica de actores y grupos de interés en atención a poblaciones migrantes y ayuda humanitaria (subcontrataciones y negocios humanitarios)

Tipo y rol	Descripción
Agentes humanitarios de alto nivel	Representación intergubernamental, agencias multilaterales, representación gubernamental, diplomacia y acción consular, representación de financiadoras, fundaciones, clubes filantrópicos y ONG transnacionales, consultorías y expertise internacional
Facilitadores financieros y ejecutivos de causa humanitaria	<i>Acción</i> ejecutiva y promoción por parte de representantes y directivos de fundaciones y financiadoras (ONG filantrópicas de financiamiento) que promocionan causas sociales y ayuda a grupos vulnerables, negociadores de acuerdos interinstitucionales, paradiplomacia, <i>champions</i> y embajadores de buena voluntad.
Gestores, captadores de financiamientos, recursos y capitales	Gestores: Gestión y búsqueda para la captación de fondos, financiamientos, donativos diversos (<i>fund-racing</i>) Administrativos: Manejo de finanzas y transferencia de ayuda y cooperación internacional para el desarrollo: promotores de ONG transnacionales, <i>non profits</i> , OSC.
Empresas socialmente responsables y comercio humanitario	Directos: cámaras empresariales, agencias de empleo, empleadores de negocios locales que ante el costo/beneficio seleccionan, reclutan y emplean mano de obra de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional Indirectos: empresas que prestan servicios diversos involucrados con la industria de la migración y el rescate, tales como carpas, oficinas móviles, tráileres de carga, materiales de salud e higiene, materiales de construcción, inmuebles de renta para atención y acogida, firmas de abogados y asesores legales, escritorios publicos, transportes de aplicación (Ej. <i>uber, didi, indriver</i> , taxi, camionetas), bancos, empresas y aplicaciones de transferencia y monederos electrónicos (Ej. <i>Moneygram, Western unión, Oxxo, Coppel, Elektra</i> etc)
Autogestores (solicitantes de asilo) y redes solidarias	Colectivos y representación de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional, voluntariados, comunidades de ayuda, academia, periodismo independiente, comercio informal, empresas locales de migrantes, casas de

	hospedaje, hoteles, albergues, organizaciones de migrantes y espacios (Ej. Little Haití- /Little Habana) autogestionados por diversas poblaciones migrantes
Empresarios de causa, defensores, cuidadores y personal humanitario de terreno (ayuda primaria e inserción)	Burocracias para administración de crisis humanitarias, gestión de campamentos, refugios, espacios de acogida, espacios filtro, pabellones interinstitucionales y atención en ventanillas Intermediación para ayuda primaria, alimentación, hospedaje e higiene Actividades de cuidado, atención psicología, emocional, manejo de estrés y salud mental Personal de salud, medicina general, enfermería, limpieza, mantenimiento sanitario, especialistas en familias, mujeres, NNA, masculinidades y grupos vulnerados Inserción social, inclusión laboral, educativa, trabajo social, investigadores
Actores y grupos, organizaciones oportunistas y negocios irregulares	Organizaciones y colectivos a modo o <i>ad hoc</i> de causa o sujeto social, paralegales, periodismo y comunicadores sensacionalistas. Zonas grises, coyotaje humanitario, innovación del crimen organizado y diversificación del coyotaje (enganche digital y redes sociales), grupos de salto con comunidades en EUA, albergues de explotación y cooptación de espacios de acogida (albergues, hoteles, campamentos irregulares, ej. El chaparral y el Chamizal).

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que esta propuesta tipológica, no se trata de un producto terminado, sino que fue una herramienta, que sirvió de brújula o guía en el registro en torno a acciones y decisiones de política a través de la identificación de actores y sus roles en la intermediación, financiamientos, subcontrataciones y coinversiones, del cómo fue la transición negocios de la migración hacia el desarrollo de dispositivos en unidades operativas de infraestructuras migratorias, humanitarias y espacios de atrapamiento.

La responsabilidad de herramienta analítica-tipológica recae en la experiencia, estrategia y sesgos del investigador, siendo consciente de las limitantes de esta, en tanto a que la acción social, como en la acción pública en terreno se escapa a la búsqueda de regularidades, generalidades o leyes.

3.4 Estrategia metodológica

Es importante remarcar que este trabajo lo llevamos a cabo bajo escenarios de constante cambio en las medidas que acompañaron los procesos de externalización de del asilo, así como la rápida transformación en las infraestructuras y la accidentada acción e investigación en terreno. No

obstante, la situación de emergencia construyó escenarios de compleja interdependencia por lo cual el acceso a contacto con personas involucradas no se vio interrumpido de forma remota.

Para dar una ruta crítica al seguimiento de los procesos, relaciones y acciones de los actores-intermediarios identificados, así como por una serie de condiciones de restricción socioespacial y sanitaria que se presentaron durante el periodo de estudio, particularmente, entre marzo 2020 y agosto 2021, la construcción de fuentes primarias y recolección de fuentes secundarias la llevamos a cabo a partir de:

3. 4. 1. La construcción de fuentes primarias. Entrevistas semiestructuradas, cédulas analíticas y reportes de campo.

A partir del mapeo, realizamos una profundización en los perfiles de actores y grupos de interés, seleccionamos entrevistas de 40 actores clave en ambas localidades, así como comunicaciones personales, en seguimiento a los criterios de heterogeneidad y homogeneidad establecidos.

Otro criterio de selectividad, constó en la decisión de excluir del estudio a los intermediarios de instancias desde el nivel internacional a lo local que tienen por objetivo principal velar por el interés superior de la niñez, en consideración a los límites temporales y alcances teórico-conceptuales de la presente investigación, los cuales, serían rebasados acorde a los requerimientos para análisis del sistema, agencias y procesos especializados en materia de atención a la niños, niñas y adolescentes migrantes, susceptibles a protección internacional, acompañados y no acompañados.

Cabe destacar que durante las inmersiones en campo se identificó una relevante incidencia en el fenómeno por parte de un sistema de agencias e instituciones que atienden el interés superior de la infancia y acciones concretas hacia poblaciones NNA migrantes acompañados y no acompañados: *Save the Children*, *Kids in Need of Defense* (KIND), *World Vision International*, Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y DIF. Sin embargo, en razón de la especificidad y complejidad de las acciones relacionadas con la infancia migrante, se tomó la decisión analítica de no incluirlas en el universo de estudio.

El guion de entrevista-semiestructurada (ver en anexo 2), se compone de baterías que cubren categorías distribuidas de la siguiente manera:

1. Objetivos de la organización/misión
2. Capacidades instaladas/infraestructura y financiamientos
3. Relación con otras organizaciones
4. Retos institucionales y vulnerabilidad y riesgos de las poblaciones migrantes
5. Relevancia subjetiva del representante entrevistado.

El guion semiestructurado fue flexible para aplicación de entrevistas individuales y grupales, en contextos presenciales y virtuales, a través de las aplicaciones *Bluejeans*, *Google meet* y *Zoom*. Las adaptaciones en contextos presenciales fueron acompañadas de visitas guiadas a unidades operativas, así también permitió adecuar las preguntas para profundizar en aspectos específicos y particulares con cada actor-intermediario. Por otra parte, en espacios virtuales, se presentaron situaciones con entrevistas grupales mayores a 3 personas, lo cual, requirió de una mayor conducción para profundizar en aspectos específicos y particulares con los participantes.

Diario y reportes de campo. Para complementar la descripción se compilaron notas de campo y se comenzó a registrar en diario formalmente a partir de septiembre de 2019, del cual, se levantaron reportes de visitas (guiadas), descripción de espacios, observación y registro de imagen. Para fines analíticos y de sistematización en la captura las entrevistas y reportes se transcribieron en cedulas, que apoyaron en análisis de contenido, como se describe más adelante. Estas cedulas también se nutrieron por la colaboración en proyectos que se llevaban a cabo alternamente a como se explica a continuación.

3. 4. 2. Fuentes primarias en colaboración

A partir de octubre de 2019¹⁷ se concretaron y formalizaron una serie de acuerdos y convenios de colaboración con instituciones educativas, de investigación e intermediarios del proceso observado. Algunos de estos proyectos y colaboraciones ya se habían comenzado a ejecutar previamente, mientras que otras se llevaron a cabo durante el proceso investigativo.

¹⁷ Asignación de directores de tesis.

En este punto es necesario distinguir el entendimiento de las colaboraciones entre pares y comités académicos y con los intermediarios en los cuales se centra el estudio. Por una parte, con las instituciones educativas y de investigación, las colaboraciones se sustentaron en fines académicos y con objetivo de armar productos entregables como nuevos recursos científicos e insumos de política pública, tales como reportes ejecutivos, informes y posicionamientos¹⁸ para socializar con tomadores de decisiones, actores gubernamentales, empresarios, sindicatos de trabajadores/ cámaras empresariales, etc. Como se esquematiza a continuación:

UCLA-COLEF	
Instituciones y colaboradores	Laura Velasco, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Culturales y Gaspar Rivera Salgado - <i>UCLA Labor Center</i> . Coordinación binacional
Contacto principal	Laura Velasco y Dolores París
Título del proyecto	«Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez». <i>Analysis of labor market insertion and residential strategies of migrant populations in northern border cities in Mexico: The cases of Tijuana and Ciudad Juarez</i> .
Roles de colaboración, convenios y acuerdos	Levantamiento de cedula en albergues, análisis documental y entrevistas a actores clave. Intercambio de recursos, apoyo para viáticos y movilidad para estancias en Juárez y Tijuana.
Fuente de financiamiento	UCLA Labor Center.
Productos	Contribución al proyecto. París Pombo, M.D. y López Reyes, E.A. (2021). Marco normativo y políticas públicas para la inserción residencial y laboral de la población migrante en Tijuana y Ciudad. Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (reporte de investigación). Tijuana: El Colef/ UCLA Labor Center. López Reyes, E. A. (2021). Anexo. Programa de Apoyo de Transición a la Autosuficiencia (PATA). En L. Velasco Ortiz (coord.). Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (reporte de investigación). Tijuana: El Colef/ UCLA Labor Center. https://www.colef.mx/estudiosdecolef/entre-la-espera-y-el-asentamiento-insercion-laboral-y-residencial-de-inmigrantes-y-desplazados-en-ciudades-fronterizas-del-norte-de-mexico/
Fuentes primarias que apoyan el estudio	Cedulas de albergues, cedulas de entrevistas con actores clave, revisión bibliohemerográfica, línea de tiempo documentos de política y legislación migratoria
UTEP-COLEF	
Instituciones y colaboradores	Josiah Heyman, <i>University of Texas at El Paso, Center for Inter-American and Border Studies</i> , y María Dolores París Pombo, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Culturales PIMSA
Contactos Principales	Dolores París y Jeremy Slack

¹⁸ Ver Posicionamiento académico – Migración y derechos humanos en la frontera México-EEUU: Propuesta para la política y logística binacionales 19 de abril 20121, en Observatorio de Legislación y Política Migratoria.

Título del proyecto	<i>Risk and Resilience among Asylum Seekers Waiting in Ciudad Juárez and Tijuana</i>
Roles de colaboración, convenios y acuerdos	Gestión de espacios para aplicación de encuesta y pilotaje <i>Title 42 Survey</i>
Fuente de financiamiento	PIMSA Berkeley - <i>The Health Initiative of the Americas</i>
Productos/recursos	Cubículo con acceso a internet en CIM Leona Vicario, espacio en zona segura CIM Carmen Serdán
Fuentes primarias que apoyan el estudio	Cedulas de entrevistas, apoyo técnico para georreferenciación y reporte <i>Title 42 Survey</i>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria	
Instituciones y colaboradores	María Dolores París Pombo, Juan Antonio del Monte Madrigal El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Culturales
Contacto Principal	María Dolores París Pombo
Título del proyecto	Observatorio de Legislación y Política Migratoria
Roles de colaboración, convenios y acuerdos	Artículos de difusión, colaboración con GITM y Observatorio de migración de Ciudad Juárez
Fuente de financiamiento	COLEF
Productos/recursos	Espacio en zona segura CIM Carmen Serdán para taller fortalecimiento de capacidades institucionales. Difusión Blog de Nexos: La caravana de expectativas ante el fin del programa “Quédate en México” https://migracion.nexos.com.mx/author/emilio-alberto-lopez-reyes/ Industria migratoria, externalización del asilo y atrapamientos: retos en la manufactura del rescate en Ciudad Juárez y Tijuana https://migracion.nexos.com.mx/2020/05/industria-migratoria-externalizacion-del-asilo-y-atrapamientos/
Fuentes primarias que apoyan el estudio	Entrevistas CIM Carmen Serdán

COLEF-UPM-OIM	
Instituciones colaboradoras	COLEF, OIM, UMP, CONOFAM, Gobierno del estado de Chihuahua
Contactos Principales	Rafael Alonso Hernández
Título del proyecto	Diagnóstico y evaluación de colaboraciones interinstitucionales mecanismos CONOFAM
Roles de colaboración, convenios y acuerdos	participación en grupos de discusión y socialización de fuentes para construcción de indicadores
Fuente de financiamiento	OIM
Productos/recursos	A nivel local indicadores de gobernanza de la migración Perfil 2020 Estado de Chihuahua https://publications.iom.int/books/nivel-local-indicadores-de-gobernanza-de-la-migracion-perfil-2020-estado-de-chihuahua
Fuentes primarias que apoyan el estudio	Base de datos de indicadores del Estado de Chihuahua

Grupo Interdisciplinar en Temas de Migración-GITM

Instituciones y colaboradores	Héctor Padilla, UACJ, Rodolfo Rubio, COLECH, Inés Barrios de la O COLEF, Emilio López UACH
Contactos Principales	Rodolfo Rubio
Título del proyecto	Observatorio de migración de Ciudad Juárez
Roles de colaboración, convenios y acuerdos	Miembro colaborador
Fuente de financiamiento	UACH, COLEF, UACJ, COLECH, PIMSA, UC Davis
Productos/recursos	Informe mensual y anual Hotel filtro, Observatorio de migración de Ciudad Juárez, plataformas virtuales y capacitaciones- Fortalecimiento de capacidades institucionales Google Classroom Posicionamiento académico – Migración y derechos humanos en la frontera México-EEUU: Propuesta para la política y logística binacionales https://observatoriocolef.org/boletin/posicionamiento-academico-migracion-y-derechos-humanos-en-la-frontera-mexico-eeuu-propuesta-para-la-politica-y-logistica-binacionales/
Fuentes primarias para el estudio	Cedulas, Base de datos de Hotel Filtro Flamingo, Base de datos Encuesta sobre mexicanos desplazados y solicitantes de asilo político ENMEDSA- Ciudad Juárez 2019 coordinada por Inés Barrios Visita Zona CONECTA FINMPP

3. 4. 3. Investigación colaborativa y acción pública. Talleres de fortalecimiento de capacidades CIM

Por otra parte, la relación de intercambio y colaboración con intermediarios surgió en un entendimiento de investigación acción-pública,¹⁹ en el sentido, de la relación entre el campo, los sujetos de estudio y el investigador en los Centro de Integración para Migrantes, unidades operativas con las cuales desde la fundación del CIM Leona Vicario en agosto de 2019, ha existido una la intervención directa e indirecta gestión de recursos ante eventos coyunturales presentados particularmente en Ciudad Juárez durante mayo de 2020 (Casos de COVID) y en julio de 2021 (reapertura de fronteras) en CIM Carmen Serdán Tijuana, a saber:

¹⁹ En una definición mínima entendida partir de la interacción de los actores gubernamentales y de los no gubernamentales en acciones y decisiones concretas para incidir en atención a un asunto de índole público (Cabrero,2005).

Centros de Integración para Migrantes	Leona Vicario	Carmen Serdán
Contactos principales	Ana Rodela, Diana Carpio y Gabriel Soto	Diego Camacho, Natali Briceño y Fabian Ballinas
Roles de colaboración, convenios y acuerdos	Capacitaciones en presencial y línea, consultoría a comités, aplicación de entrevistas y pilotaje de encuesta	Capacitación y taller virtual, comité académico, documento de contingencia, aplicación de entrevistas y pilotaje de encuesta
Productos/recursos	Taller-capacitación. Fortalecimiento de capacidades institucionales “taller de política y legislación Migratoria”	Micro taller-capacitación en plataforma digital. Fortalecimiento de capacidades institucionales en atención masiva a poblaciones migrantes:” Sensibilización a servidores públicos en materia de derechos Humanos Julio-agosto 2021
	Formato del curso: desarrollo para trabajadores de Bienestar y STPS, en clase live, a través de la plataforma ZOOM entre junio-agosto 2020 (20 hrs). *Ver anexos	Formato del curso: para 30 trabajadores de base del CIM en junio-agosto 2020 (20 hrs), de acuerdo con las necesidades y horarios del personal el taller se almaceno en Google classroom para consulta en cualquier momento. *Ver anexos
Fuente de financiamiento	CONACYT/PIMSA/UACH	CONACYT/PIMSA/UACH
Fuentes primarias para el estudio	Cedulas de talleres y entrevistas con coordinadores y comités Registro de poblaciones agosto 2019-2021	Cedulas de talleres y entrevistas, con coordinadores y comités reporte de registro 2019-2021

3. 4. 4. Selección de fuentes secundarias

La ruta metodológica contemplo con un exhaustivo ejercicio de revisión bibliohemerográfica entre septiembre 2019 y diciembre 2020, que constó de la selección y clasificación de distintas fuentes secundarias de la siguiente forma:

- a) Secundarias en colaboración. Acceso a productos terminados, informes, resúmenes ejecutivos, manuscritos, anexos, fichas y revisiones bibliográficas de investigadores con los que se colaboró en los proyectos.
- b) Fuentes teórico-conceptuales. Libros, artículos científicos y compilaciones.
- c) Documentos de política y legislación migratoria. Instrumentos internacionales y recursos legales.
- d) Reportes, informes y registros de redes de organizaciones de la sociedad civil.

3.5 Etapas y fases de inmersión a campo. Esquivando los semáforos rojos

Durante la fase inicial, entre septiembre 2019 y marzo 2020 el trabajo se centró en la adscripción y formalización de los proyectos de colaboración, así como una inmersión bajo condiciones normales. El trabajo de campo lo llevamos a cabo en Tijuana en los periodos de septiembre 2019-marzo 2020, de noviembre a diciembre 2020, junio-julio 2021 y en Juárez en abril-octubre 2020 y de enero a enero 2022. A partir de marzo de 2020 las razones de ir y venir entre las ciudades con tales temporalidades corresponde a seguimiento de medidas sanitarias que tuvieron que acatarse ante la declaración de pandemia COVID-19.

Se destaca que las condiciones de emergencia sanitaria permearon en todos los espacios, haciendo necesaria la solidaridad y colaboración ante la contingencia por parte de todos los sectores, para lo cual los académicos no podían ser ajenos, razón que permitió el acceso a los actores clave y espacios tanto de manera presencial como virtual, siguiendo las medidas establecidas.

La ejecución de distanciamiento en México fue a partir de una serie de protocolos con base en los contagios registrado por entidad federativa y se señalaba a través de semáforos verde, amarillo, naranja y rojo; para poder acceder a los espacios en presencial era necesario estar en verde y amarillo, se podía acceder en anaranjado bajo riesgo personal y en seguimiento a un protocolo de medidas sanitarias más estricto²⁰, y en rojo todas las actividades debían ser a distancia.

En un primer momento de inmersión en campo, se tuvo la intención de identificar coordenadas para el diseño la investigación, así como delimitar el universo de estudio, para lo cual se llevaron a cabo visitas a espacios²¹ que forman parte de los CIM, red de albergues y otras organizaciones de la sociedad civil en ambas ciudades.

²⁰ Mascarilla N95, lentes, careta, bata, protocolos de ingreso y prueba Covid no positiva.

²¹ En Tijuana CIM Carmen Serdán, COALIPRO, Espacio migrante, Alma Migrante, Casa del Migrante Tijuana, Madre Asunta, Comedor salesiano, Little Haití, AOL en enclave caracol y hotel filtro Los altos, y en Ciudad Juárez a CIM Leona Vicario, Red de Albergues (comisión 18 espacios del COESPO-COESPAM) y Casa del Migrante de Juárez AC y Hotel filtro Flamingos.

De esta fase de campo, se elaboró un primer mapeo extenso de actores, organizaciones e instituciones de ambas localidades, a partir de la colaboración en levantamiento de la Cedula Inserción laboral y residencial de personas en situación de movilidad Tijuana y Juárez, 2020²² y del Informe de indicadores de Gobernanza migratoria Chihuahua 2020.

En un segundo momento de campo, con un mapeo de actores más acotado, se buscó contar con los elementos analíticos necesarios para la contratación entre actores y unidades operativas de ambas ciudades, para tal encuadre, la estrategia para armar apartado analítico consistió en que la información levantada en campo a través de las colaboraciones y técnicas descritas se empezó a capturar en cedulas.

3.6. Ruta del rastreo de procesos

En seguimiento a los objetivos, optamos por un rastreo-seguimiento de procesos, que apoya la parte explicativa y por tratarse de un método cualitativo de base epistémica inductiva, situado en una ontología de causalidad, que permite hacer pruebas de teórica y aportes conceptuales. Desde tal concepción de la realidad existen mecanismos (causales) que conectan las variables independientes con las dependientes, el mecanismo de causalidad es una serie de variables intervinientes que conectan X con Y , así la variable independiente a lo largo del tiempo va causando la variable dependiente, es decir, se presentan una serie de eventos que permiten verificar la incidencia de un fenómeno.

Entonces, si X es causa de Y ¿Cómo se conectan?

$$X \rightarrow M \rightarrow Y$$

El Mecanismo causal es el proceso/ fuerza que conecta X con Y .

La razón de integrar a la estrategia metodológica este método consistió en que entre sus los límites y alcances se puede emplear para estudios casuísticos que apuntan a obtener una mayor comprensión de la dinámica causal que produjo el resultado de un caso histórico, así como para

²² Instrumento elaborado por el equipo de colaboración UCLA-COLEF.

arrojar luz sobre los mecanismos causales generalizables que vinculan causas y resultados dentro de una población de casos similares, es decir, para construir aportaciones teóricas de rango medio (Beach y Pedersen, 2016, p 17). Dentro de la literatura actual en ciencia política se encuentran distintas variantes del método, pero sobresalen al menos tres: para profundización en casos históricos, para prueba de teoría y para construcción teórica en estudios de caso (Mahoney, 2010, Collier, 2011, y Bennett y Checkel, 2014).

Aquí consideramos el método para prueba teórica prueba y para construcción teórica en estudios de caso de Beach y Pedersen (2016, p.16-18) y Collier (2011), quienes sugieren que el rastreo comience con el análisis del material empírico para detectar un mecanismo causal hipotético plausible, en donde X está vinculado con Y , por tanto, de entrada, un abordaje un inductivo.

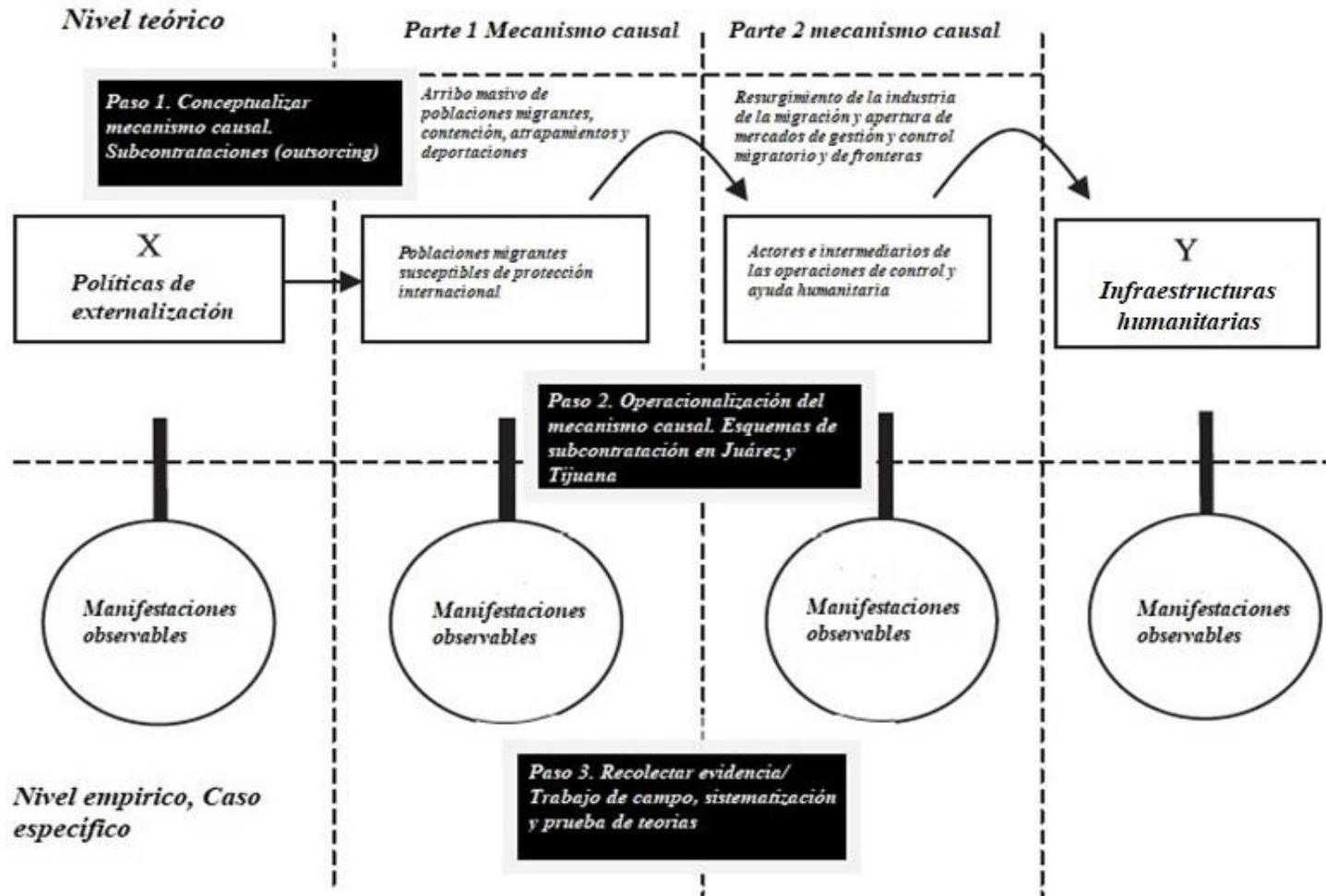
Para probar si un mecanismo causal hipotético estuvo presente en el caso, el paso 1) es conceptualizar un mecanismo causal entre X y Y , basado en la teorización existente y contexto específico dentro del cual funciona aquí se vincula materiales empíricos con teoría. Para este caso, un mecanismo con dos partes se deducen X y Y , y cada parte está compuesta por actores que realizan acciones. Este mecanismo causal teorizado entonces necesita ser operacionalizado, el paso 2), consiste en la traducción de las expectativas teóricas en predicciones específicas de cada caso basado en manifestaciones observables, para poder identificar las partes que se consideran deben estar presentes ser un mecanismo causal. A continuación, se despejan en los pasos 1 y 2 y se muestra en la Figura 1 y el Cuadro 5.

Hipótesis central

A partir de 2016 el gobierno de Estados Unidos ha implementado una política de externalización del asilo en colaboración con el gobierno mexicano (X). Esa política de externalización se ha realizado a través de una serie de medidas de traslado a territorio mexicano de los procesos de solicitud de protección internacional (PPM/MPP) para lo cual han apoyado el incremento en diferentes grados de la infraestructura humanitaria y las acciones de integración en ciudades fronterizas, tales como Juárez y Tijuana (Y). Lo cual ha derivado en proceso subcontrataciones y negociaciones humanitarias (M) a niveles de política, entre actores y grupos de interés y con consecuencias en la sala de contención migratoria y atrapamiento desde la perspectiva de las personas solicitantes de asilo (nn). Donde:

Políticas de externalización del asilo (X)	Listas de espera, Protocolos de protección a migrantes, Título 42. Masificación de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional, contención, atrapamientos y deportaciones
Infraestructuras humanitarias (Y)	Mercados y negocios de gestión de fronteras, control migratorio y acción humanitaria Sinergias entre distintos intermediarios de las industrias de migración y del rescate
n 1	Se abren cadenas de valor y mercados humanitarios
n 2	Hay una transformación de la industria de la migración y rescate hacia el giro humanitario
(M) Mecanismos causales (nn)	Se abre un esquema de financiamientos, inversiones y subcontrataciones entre intermediarios que involucran a organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas

Figura 1. Rastreo de procesos por pasos en prueba teórica aplicado a estudio casuístico.



Fuente: Elaboración propia a partir de Beach y Pedersen (2016, p 15).

Cuadro 4. Categorización-operacionalización

Conjunto de datos observables	Dimensión	Técnicas/ Unidad de información	Unidad de análisis
Listas de espera/ Metering list Protocolos de Protección a Migrantes/ PPM Título 42	Políticas y medidas de externalización	Entrevistas Semiestructuradas (baterías)	Actores y grupos de interés en la atención a poblaciones migrantes y ayuda humanitaria en Juárez y Tijuana
Redes de albergues: COALIPRO/ red de albergues de Juárez Casas del Migrante Campamentos gubernamentales y autogestionados: El Barretal, Gimnasio de Bachilleres, El chamizal y El chaparral	Infraestructuras migratorias	Observación, inserción social, visitas de campo y registro de imagen	
Centros de Integración para Migrantes Carmen Serdán/Leona Vicario Hoteles filtro y espacios de aislamiento sanitario Zonas Conecta Fin MPP	Infraestructuras humanitarias	Talleres en CIM	
Organismos Intergubernamentales-consorcio internacional OIM/Acnur ONG internacionales AOL, FBT, HIAS, CLINIC, AFSC Organismos gubernamentales INM, Coordinación intersecretarial frontera norte, IFDP, CNDH, COESPO-COESPAM-CAIM, Consejo de asuntos migratorios BC y Direcciones municipales de asuntos migratorios y DDHH Organizaciones de la sociedad civil locales Empresarios y sector privado- iniciativa Juárez, GITM Zonas grises, traficantes y coyotaje humanitario	Actores gubernamentales, organizaciones sociales binacionales, locales, consorcio internacional y agencias internacionales.	Cedulas analíticas	
Acuerdos interinstitucionales y convenios de colaboración Convocatorias y concursos de financiamiento Programas de Organismos Intergubernamentales Contratos para servicios especializados Donaciones y recaudación Acuerdos informales	Subcontrataciones y negocios humanitarios		

Fuente: Elaboración propia, con observaciones de Paris, Velasco, Hernández, Hernández y Slack (2022).

Una vez que el mecanismo y el contexto están conceptualizados y operacionalizados, se procede al paso 3), donde recopila toda la evidencia empírica que se puede utilizar para hacer las inferencias causales, para conocer (1) si el mecanismo hipotético estaba presente en el caso y (2) si el mecanismo funcionó como se predijo o solo algunas partes del mecanismo estaban presentes.

El análisis empírico avanza paso a paso, probando si la evidencia indica que cada parte del mecanismo estaba presente. De esta forma lo que se está rastreando no es una serie de eventos empíricos o narrativas en cadenas, sino el mecanismo causal teorizado subyacente en sí mismo, el rastreo consta de la observación y pruebas respecto a si están presentes las implicaciones esperadas en el caso, el cual será el eje analítico en los capítulos IV y V.

3.6.1 Estrategia analítica. Cédulas y análisis de contenido

Los cambios en la frontera norte de México han mantenido una dinámica continuidad durante todo el periodo de estudio, mes con mes se ejecutan nuevas acciones, se inician procesos, se reconfiguran otros. Siguiendo la intención de estudiar un proceso concreto, completo y terminado, se optó por cerrar la última fase de campo en agosto de 2021, teniendo como base la ejecución y cierre de MPP y los elementos considerados necesarios para la saturación a través de cédulas que permitan llevar a cabo análisis de contenido.

La pertinencia del análisis de contenido para este trabajo se sustenta en Kerlinger (1999, p. 543), quien resalta la riqueza del método en la observación y medición; en lugar de solo observar el comportamiento de las personas o de pedirles que respondan a escalas, el investigador toma las comunicaciones que la gente ha producido y pregunta acerca de dichas comunicaciones. Además, se consideró adecuado para armar y continuar el rastreo de procesos anteriormente expuesto.

Con la intención de armar una estrategia analítica que aproveche al máximo las fuentes obtenidas, se planteó como propósito la producción de un meta-texto analítico en el que se represente el corpus textual de manera transformada (Navarro, 1998), para lo cual, se elaboró un formato de cédulas de campo, concentradas por describir los siguientes elementos:

1. Perfiles. Tipo de actor
2. Rol de intermediación

3. Acciones estratégicas. Operatividad y relación con otros actores (relaciones interinstitucionales)
4. Racionalidad del actor-intermediario

Recapitulando las notas epistémicas y dentro de los elementos metodológicos expuestos, como se mencionó, las inquietudes por llevar a cabo el presente proyecto surgieron a través de la observación [de forma emergente y accidentada] y posteriormente de identificación en campo al momento de la formación de infraestructuras migratorias y las interrelaciones entre distintos actores intermediarios de la migración, en especial a partir del arribo de las caravanas migrantes a la frontera norte de México. Por lo tanto, el apartado expuesto es guiado por el propósito dar orden y ruta a un rastreo de procesos identificados en origen de manera desordenada y posteriormente a través de la sistematización del helicoide de investigación.

Siguiendo la propuesta de Durand (2021) de encuadrar coordenadas metodológicas, se ubican como coordenadas conceptuales a la externalización del asilo, las infraestructuras migratorias y las subcontrataciones, y como coordenadas temáticas, territorial y temporal se encuentran los intermediarios y actores que participaron en las medidas de externalización del asilo parte de Estados Unidos y ayuda humanitaria ejecutadas entre 2016-2021 en Ciudad Juárez y Tijuana.

Una vez identificadas las coordenadas, así como los sujetos de estudio, para dar continuidad al rastreo de procesos, es pertinente dar paso a una fase dentro del mapeo de actores, que consiste en identificar las distintas relaciones causales entre los intermediarios involucrados a través del tiempo, para lo cual, la descripción de la racionalidad de tales actores dará las pistas de rastreo.

Para transitar al rastreo de procesos en los próximos dos capítulos se describen y analizan a profundidad los elementos a partir de indicios de mecanismos causales, que nos aproximan a la explicación h entendimiento del funcionamiento de las lógicas del poder que dieron lugar la ejecución de las distintas medidas de externalización del asilo y atención a poblaciones susceptibles de protección internacional en las ciudades fronterizas de Juárez y Tijuana.

CAPITULO IV. SECURITIZACIÓN Y POLÍTICAS DE EXTERNALIZACIÓN DEL ASILO AL NORTE DE MÉXICO

Rastreo de políticas

Introducción

En este capítulo, se expone cómo, paulatinamente, se dieron los cambios en las políticas de inmigración y asilo en la frontera México-Estados Unidos, que fueron de la hiperterritorialización a la externalización de la espera en los procesos de asilo. El análisis se enmarca en la securitización de esta frontera y analiza las maniobras políticas para impedir o disuadir la llegada de solicitantes de asilo, condiciones que de acuerdo con Menjívar (2014) y FitzGerald (2019), prevalecen en el sistema de asilo de Estados Unidos.

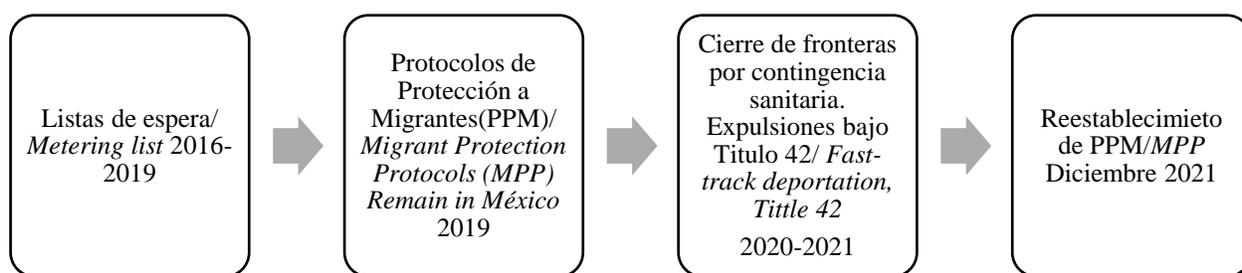
Se describen y analizan datos obtenidos en el trabajo de campo en las ciudades de Juárez y Tijuana. El registro se enfocó en actores públicos que brindan servicios humanitarios a poblaciones susceptibles de protección internacional. El periodo de estudio abarca desde el arribo de migraciones colectivas a Tijuana en 2016, compuestas mayoritariamente por personas haitianas, centroamericanas y desplazadas internas, hasta el inicio del gobierno de Joseph Biden en 2021.

El abordaje arranca con una revisión de las reformas político-legales del sistema de asilo en EUA, seguido por un repaso de las políticas de inmigración y refugio en México. Se revisan las transformaciones más relevantes en materia de seguridad y los sistemas de control de la movilidad humana. Se enlaza la discusión con las repercusiones que han tenido estas políticas para las industrias de la migración.

Ante la intensificación de las repatriaciones hacia México, así como la creciente vigilancia, dificultad y obstaculización para cruzar la frontera hacia Estados Unidos, se muestra cómo se abrieron diversos nichos de mercado para los giros de las industrias de la migración y del rescate. Se contrastan escenarios y perspectivas sobre los actores clave en torno a la apertura y evolución de negocios irregulares de la migración, relacionados con el crimen organizado, en la rama de tráfico (coyotaje), capitalización y explotación de poblaciones migrantes en las ciudades de la frontera norte, así como sus conexiones y correspondencias en los espacios de tránsito y lugares de origen.

Continuamos con el registro de políticas, con la identificación y descripción de las primeras acciones ejecutivas de contención de poblaciones solicitantes de protección internacional, durante la última parte de la administración Obama, que marcaron el inicio de la obstaculización del sistema de asilo de Estados Unidos. Se da seguimiento al rastreo, con la profundización en las medidas de externalización del asilo en la era Trump 2017-2021, la cual, abarcó (Figura 2) la implementación de listas de espera (*Metering List*), los Protocolos de Protección a Migrantes PPM 1.0 (*Migrant Protection Protocols Remain in México- MPP*) y la ejecución del Título 42.

Figura 2. Evolución en las medidas de externalización del asilo entre Estados Unidos y México 2016-2021



Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar el capítulo, revisamos las políticas implementadas a partir de la declaración de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, los efectos de las expulsiones bajo el Título 42, así como cambios y al inicio de la administración Biden. Exponemos como se dio continuidad a las medidas de control migratorio y cómo las iniciativas para modificar los procesos establecidos durante la administración Trump.

4.1 Securitización de fronteras y protección internacional en los sistemas de inmigración de Estados Unidos y México

4.1.1 Reformas estructurales al régimen de inmigración y asilo en Estados Unidos

La Ley de Inmigración, Nacionalidad y asistencia a Refugiados (*INA-Immigration and Nationality Act*) se promulgó 1952, está contenida en el Código de Estados Unidos (U.S.C.) en el Título 8

sobre “Extranjeros y Nacionalidad”. En ella se ha recopilado disposiciones y estatus a cargo del extinto Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) así como marco de minuciosos criterios de selectividad para el ingreso, permanencia y remoción (deportación).

De acuerdo con la INA, el poder ejecutivo tiene la facultad y discrecionalidad administrativa para otorgar perdones humanitarios (*humanitarian parole*) y otras prerrogativas de permanencia en Estados Unidos bajo “circunstancias excepcionales” y de supervisión de autoridades competentes. La política de inmigración ha sido diferenciada, sobre todo después de la segunda guerra mundial, y ajustada a los intereses del bloque de contención y contragolpe al comunismo, teniendo como instrumento legal base a la INA de 1952, en la que el contexto de ley priorizaba la reunificación familiar, aunque sin integrar las categorías del régimen de protección internacional.

En la década de los ochenta, el sistema de inmigración y asilo estadounidense comenzaría una etapa de transformaciones ejecutivas y legislativas vinculadas a los que algunos autores denominan la “gran división” (Massey, Durand y Nolan, 2009), con la creación de estructuras para el control, tanto de fronteras y mares, como acciones hacia la externalización de controles migratorios. En 1980, se reformó la ley de refugio, se integraron categorías legales acorde al Estatuto de los refugiados dentro del Código de Estados Unidos, además, se estableció una coordinación y un representante federal para atención a refugiados y su reasentamiento, así como acordar cuotas anuales de ingreso de nuevos solicitantes, llevar a consulta entre el Congreso y el presidente sobre la admisión de refugiados anualmente y los procedimientos específicos para tratar a los refugiados en su ingreso, reasentamiento e integración.

IRCA era una estrategia de desincentivar nuevos flujos al extender facultades de la vigilancia y control de la patrulla fronteriza (Durand, Massey y Parrado, 2020). Sin embargo, sus efectos fueron paradójicos pues en los años que siguieron aumentó rápidamente la inmigración indocumentada en Estados Unidos, en gran medida por la llegada de familiares directos de las personas beneficiadas por los procesos amplios de regularización migratoria, pero también por la demanda creciente de mano de obra inmigrante en ciertos sectores de la economía estadounidense.

En 1989, el congreso estadounidense publicó la *Immigration Act* (1990), con la intención de construir un esquema migratorio que modificara las bases del sistema establecido en 1952, el

cual daba prioridad a la reunificación familiar. Con la reforma, se buscaba integrar el pilar productivo del sistema migratorio: la migración laboral altamente calificada, y así responder a las exigencias de los distintos tipos de empleadores, con la finalidad de evitar que Estados Unidos quedara rezagado en esa materia (Trigueros, 2019).

Con lo anterior, la década de los noventa arrancarían con lo que Xiang y Lindquist (2018) definen como “creación de infraestructuras migratorias”, a través de bases para el triaje migratorio, diversificación de dispositivos y tecnologías, tales como visados electrónicos, recategorización de condiciones de estancia, temporalidades y formas de permanencia específicas, para hacer cada vez más selectiva la accesibilidad de la migración laboral, además de la instrumentalización de políticas de disuasión y una estratégica articulación de los procesos de deportación y de detenciones por tierra y por mar.

Con el tiempo, posicionamientos racistas y antinmigrantes comenzaron a permear en las políticas e iniciativas de ley estatales, en la ejecución de ejercicios y operativos de seguridad y operativos, tales como la Propuesta 187 en California y la *Operation Hold the Line*, en Texas (Fitzgerald, 2019). Así también se gestaron planes e incidencia pública en un contragolpe al régimen de protección internacional, de tal manera, que se fueron encontrando mecanismos para evadir responsabilidades internacionales, como la no devolución y la atención humanitaria primaria, en términos Hyndman, & Mountz, (2008) aplicación de *néo-refoulement*.

Gradualmente, fueron quedando asentadas acciones de criminalización a poblaciones migrantes²³, tales como castigos por atravesar países y solicitar asilo territorial (políticas de tercer país seguro y país antesala), captura de solicitantes en altamar, particularmente poblaciones haitianas y cubanas, durante la administración Clinton, además de la construcción de discursos hegemónicos (acusando, por ejemplo, a los migrantes de reclamar ilegítimamente el asilo) y dispositivos de control, fundados, en el temor a la invasión y de los movimientos políticos de corte comunista en América latina y el Caribe.

²³ En contra respuesta, desde la década de los ochenta se han gestado movimientos pro-migrante, uno de los elementos subyacentes a este trabajo es el movimiento de ciudades santuario, ver Bruce (2018). https://www.academia.edu/38215184/El_movimiento_santuario_y_los_migrantes_indocumentados_en_Estados_Unidos

En esa línea, en 1996 el Congreso aprobó el *IIRAIRA (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act)*, una reforma al sistema en cuanto a la inmigración sin documentos, responsabilidades de los inmigrantes y control fronterizo. Esta ley sustentó las deportaciones de inmigrantes indocumentados que habían cometido delitos antes considerados menores o incluso faltas administrativas. También estableció mayores sanciones y más categorías criminales entre las poblaciones inmigrantes (US, Congress, 1996).

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA), se realizaron fuertes reajustes macroeconómicos en México, de los cuales, el cambio en el régimen en las políticas de subsidios a la producción industrial y al campo, así como la disminución o eliminación de aranceles. Estas políticas de liberalización tuvieron impactos negativos en distintos sectores y mercados laborales nacionales, de tal forma que campesinos, jornaleros, transportistas, empleados de empresas paraestatales, entre muchos otros, emigraron en busca de oportunidades económicas que no tenían en México.

El giro de una política económica proteccionista y de participación estatal hacia el libre mercado y competencia con Estados Unidos y Canadá, reajustó el sistema macroeconómico mexicano. Ante la competencia de empresas transnacionales, con tecnologías, agroindustria y los mercados de productos genéticamente modificados, tuvo impactos en los sectores productivos en México y detonó la inmigración indocumentada con perfiles laborales muy diversos hacia Estados Unidos (Durand, Massey y Parrado, 2020).

De acuerdo con Xiang (2014) y Xiang y Lindquist (2018), *IMMACT* y algunas reformas subsecuentes, constituyeron una adaptación de los instrumentos legales para la creación de infraestructuras migratorias. Así este andamiaje legislativo, permitió la implementación de nuevas tecnologías y dispositivos de gobierno, como visas para trabajadores altamente calificados, profesionistas, especialistas de la salud, científicos entre otros, se formaron filtros tanto para seleccionar y descartar, como priorizar y en su caso facilitar la movilidad humana, con base en capacidades y necesidades de los mercados laborales por encima de la persona migrante y del principio de reunificación familiar.

En materia de protección y política humanitaria, *IMMACT* estableció el estatus de protección temporal (*TPS, Temporary Protected Status*), una calidad con carácter temporal, que

puede otorgar el fiscal general de EUA a personas que hubieran ingresado de forma ilegal a territorio estadounidense y que debido a un conflicto armado en curso, para evitar la apatridia, un desastre ambiental u otra situación extraordinaria permanente o temporal no puede regresar de manera segura a su país de origen, con una salvedad, siempre y cuando no fueran sujetos de proceso penal, particularmente, en materia de seguridad nacional, crímenes relacionados al tráfico de drogas y personas o al terrorismo.

Durante la administración Clinton (1993-2001), la agenda de la política migratoria estadounidense mantuvo el debate vigente en torno a la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes acompañadas y no acompañados. Se resalta el precedente asentado por el Caso Flores, a consecuencia de la separación de familias migrantes centroamericanas durante la década de los ochenta, dio las bases para una demanda colectiva ante un tribunal de Los Ángeles, California. La demanda finalizó con el Acuerdo Flores de 1997 (vigente hasta 2019), ante vacíos legales expuestos por Jenny Flores, joven salvadoreña, quien alegó existía violación por suspensión a derechos constitucionales que protegen a NNA por cruzar la frontera de forma no acompañada por un adulto. Dicho precedente transformaría el trato por parte de las autoridades migratorias hacia NNA que llegan a Estados Unidos solicitando asilo, liberándolos a más tardar 20 días después de su retención, fundado en el principio de reunificación familiar (USCIS, 2021d Caso Flores).

La etapa subsecuente a los atentados del 11 de septiembre de 2001, se caracterizó por la continua transformación de los límites político-administrativos con México, a través de la militarización, el ejercicio y administración de operativos de control migratorio, implementación de novedosos dispositivos y tecnologías de control extraterritorial, sustentados en la construcción de escenarios de securitización a través de la contradictoria guerra contra el terror liderada por Estados Unidos, mientras que México libraba su guerra interna contra el crimen organizado.

Con el ataque a las torres gemelas en 2001, desde la administración Bush se redimensionó la concepción de la seguridad nacional, instrumentando una masiva mediatización del discurso de “la amenaza del terrorismo” desde el extranjero y la justificación de guerra “contra el terror” demostró la factibilidad de la securitización a gran escala, con una perspectiva realista de la

seguridad nacional [para Estados Unidos y sus aliados] como razón de Estado por encima de todo (Stritzel 2007).

En este periodo de securitización, transformación y reconfiguración de fronteras, se destacan las acciones y el papel estratégico que ha jugado el gobierno de México, tanto en las negociaciones en pro de la cooperación para el desarrollo regional como el Proyecto Mesoamérica, como en los acuerdos en materia conjunta de seguridad nacional, soberanía y derechos humanos.

El nuevo andamiaje institucional de securitización dio cabida a criterios de exclusión antes no considerados, que se integraron a la categorización para la gestión migratoria, con implicaciones en la selectividad de solicitantes de protección internacional y nuevas facilidades para la cancelación/negación del asilo y la deportación (Cadena, 2019). La construcción del criterio de exclusión se basó en la identificación de un nuevo perfil pernicioso, el “inmigrante ilegal” bajo la sospecha de ser participe en actos de terror u otros que atentan contra la población civil y la seguridad nacional, y bajo esa lente, ser sujeto de remoción (de deportabilidad).

Con base en el nuevo objetivo securitario contra el terror, en 2002, se publicó el acta de seguridad nacional (*Homeland Security Act*), en la cual se establecieron nuevos recursos y facultades legales de política, tanto interna como internacional, para la defensa de la seguridad nacional y de los aliados en el espacio público como en el privado, en una demostración de lo que Lacoumes (2004), considera instrumentalización de gubernamentalidad, creación de discursos, dispositivos, ejecución y justificación acciones y decisiones ejecutivas al margen de la legalidad o acuerdos vigentes.

El cambio más radical vinculado a la gestión de movilidad y fronteras fue la creación del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (*United States Department of Homeland Security-DHS*), enfocado a la seguridad pública, el cual, difiere del de defensa, por tratarse de amplias facultades de investigación al interior de Estados Unidos, además de contar con burocracias, capacidades institucionales y recursos federales.

Subsecuentemente, en marzo de 2003, bajo la jurisdicción de DHS, se reestructuraron los servicios de inmigración y naturalización (INS) y aduanas, con la creación de dos agencias: el servicio de aduanas y fronteras (*Customs and Border Protection, CBP*), enfocado en la seguridad y control fronterizo, y el Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (*U.S. Immigration and*

Customs Enforcement, ICE), una nueva agencia, con diferencia en jerarquía y con facultades para hacer cumplir las leyes de inmigración e investigar actividades delictivas por parte de poblaciones extranjeras residentes en los Estados Unidos, además, de la potestades para el proceso de detención de migrantes al interior del país. La Patrulla Fronteriza quedó bajo el paraguas del CBP.

La securitización de la frontera, acompañada por las reformas legales que facilitaron la deportación, la internalización de controles y la ejecución de distintas formas de violencias legales hacia las poblaciones migrantes (Abrego y Menjivar, 2012), continuó y se amplió durante la administración del presidente Barack Obama. Desde la campaña electoral, el manejo de la agenda política en torno al tema migratorio se caracterizó por los discursos y posicionamientos que promovían la agencia de los migrantes deseables, con perfil de asimilarse económicamente.

Durante el primer mandato de Obama, se llevaron a cabo esfuerzos para una reforma migratoria. Ante el rechazo en el congreso, en 2014 se decretó una política de prioridades en la deportación (“*enforcement priorities*”) un listado de acciones que frenaron la deportación de personas indocumentadas con récord criminal menor.

Durante la segunda parte de su administración, el presidente Obama decretó la *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)* un programa de integración social y económica para jóvenes inmigrantes que cumplieran con los requisitos para integrarse laboralmente²⁴, mientras que, por otra parte, se ejecutaron distintas acciones para perseguir a los migrantes irregulares al interior del país, suspender instrumentos de protección humanitaria, teniendo consecuencias en la separación de familias y otras medidas que conllevarían a la externalización de los procesos de asilo.

Posteriormente, en el año 2014, la infiltración mediática, entre agentes y un periodista informante del FBI, dio cabida a la exposición de imágenes que resultó en la viralización de NNA

²⁴ Definida como acción diferida para los inmigrantes llegados en la infancia, se trató una acción ejecutiva para permitir la estancia a partir de criterios de selectividad acorde a perfil laboral, sin asegurar la ciudadanía. Dichos criterios en cuanto a condición etaria, como ser menos de 30 años, de permanencia de haber ingresado a Estados Unidos antes de los 16 años y estar desde el año 2007, no tener antecedentes penales que le consideren una amenaza a la seguridad nacional y contar un status educativo o de capacitación para el trabajo deseable (USCIS, 2021). También, se promovió DAPA – *Deferred Action for Parents of Americans* – para personas sin documentos que tienen hijos ciudadanos menores de edad, no obstante, un juez de distrito en Texas paró la acción, sentando precedente, deteniendo el proceso para otorgar documentos para alrededor de 5 millones de personas.

inmigrantes en condiciones inhumanas, enjaulados en los hacinados centros de detención estadounidenses (Heyman, Slack y Guerra, 2018), lo que conllevaría a una construcción mediática y política, para la administración regional de la crisis humanitaria.

Las medidas decretadas para resolver tal crisis fueron la contención de los flujos y la externalización de la protección humanitaria hacia México. Con el notable ascenso en las detenciones de NNA migrantes centroamericanos en la frontera con México, en relación con años anteriores, Barack Obama se comunicó [enérgicamente] con el presidente de México Enrique Peña Nieto, además de enviar a Joseph Biden, para negociar con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, con el fin de llevar a cabo la ejecución del plan Frontera Sur (Strauss Center, 2018).

De acuerdo con discursos oficiales, el Programa Frontera Sur, tenía por objetivos: 1) proteger a los migrantes que entraran a México, y 2) manejar la migración con el propósito de promover la seguridad y la prosperidad en los estados fronterizos del país. Bajo el eufemismo político y discursivo del objetivo 1, en la práctica se llevó a cabo el segundo objetivo con operativos que tendieron a la criminalización y persecución de inmigrantes por parte de agentes mexicanos del INM (Strauss Center, 2019). El Programa Frontera Sur llevó a que los migrantes en tránsito tuvieran que contratar con mayor frecuencia a intermediarios (coyotes, polleros y guías). También provocó un aumento de los riesgos en la migración por México (Paris, 2017b). Durante la etapa de la administración Obama, se llevaron a cabo distintas de acciones inconsistentes en términos de política de inmigración y asilo, que gradualmente fueron estacando el sistema de cortes de inmigración, material de análisis del siguiente capítulo.

Dando seguimiento al rastreo de mecanismo causales, corresponde aproximarse al entendimiento de la protección internacional dentro del sistema de inmigración mexicano. A continuación, revisamos los cambios más trascendentales en torno a las políticas de seguridad, migración y de refugio, registrando las formas en las que se han creado burocracias para el sistema de inmigración y atención a refugiados, así como las acciones de colaboración interinstitucional y dinámicas de *outsourcing* entre actores intergubernamentales, gubernamentales y privados.

4.1.2. Migración y refugio en México. Vacíos legales, Políticas de seguridad y subcontratación de facultades humanitarias

Las condiciones de “refugio” y “asilo” en México han sido articuladas conforme a momentos de emergencia²⁵. La instrumentalización del régimen de protección internacional y el marco regional de protección a refugiados han sido muy accidentados, con amplios periodos en los cuales han existido políticas de recepción de poblaciones susceptibles de protección internacional, pese que no aparecían claramente definidas las figuras de asilo o refugio en el marco legal federal, lo cual, ocurrió de forma incipiente con la delegación expresa de facultades, en el decreto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley General de Población de 1974.

A finales de los setenta con la amortización de la LOAPF, se inició la formación de un aparato burocrático de servicios de inmigración y refugio en México. De acuerdo con las leyes secundarias, se facultó a la SEGOB a través de la Dirección General de Servicios Migratorios para atender asuntos de extranjería y categorías migratorias.

En 1980, por decreto presidencial se creó la Comisión Mexicana de Ayuda para los Refugiados (COMAR). La COMAR es una instancia de carácter permanente con el objeto de atender a poblaciones solicitantes de refugio en México, se ha caracterizado por su colaboración interinstitucional entre dependencias del ejecutivo federal, gobiernos locales y organismos intergubernamentales. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pero promueve la colaboración intersecretarial con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como otras secretarías y organismos que atienden emergencias humanitarias (COMAR, 2021).

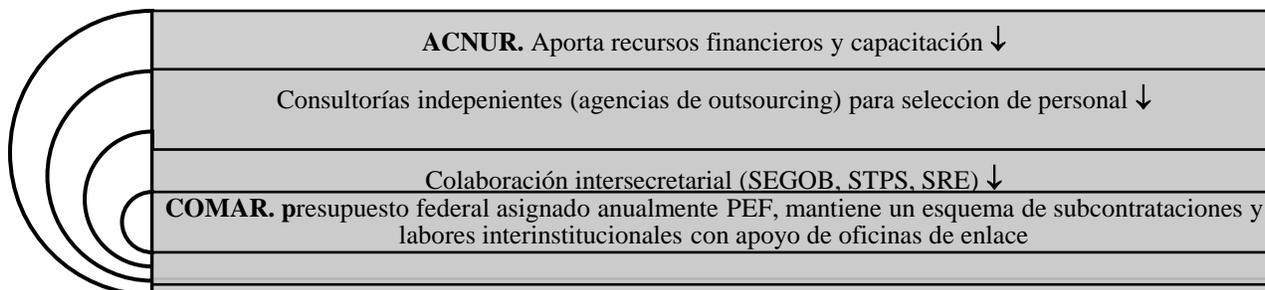
En su origen, la misión de COMAR también fue el establecimiento de convenios con organismos intergubernamentales para el fortalecimiento de capacidades institucionales que

²⁵ La política del asilo diplomático y de recepción a exiliados en México se ubica desde la Constitución de 1857, con la garantía de impedir la extradición a esclavos o reos políticos en sus propios países de origen, posteriormente, en los tiempos de la llamada “diplomacia de oro mexicana”, a partir de la década de los treinta, con los posicionamientos del plenipotenciario mexicano ante la Sociedad de Naciones en torno a poblaciones austriacas con la ocupación nazi, además, con las históricas acciones y disposiciones migratorias especiales de recepción decretadas como facultades extraordinarias del ejecutivo federal (similar al criterio de discrecionalidad en EUA para otorgar permisos humanitarios) y de la negociaciones de la Secretaria de Relaciones Exteriores hacia exiliados y refugiados españoles (1939-1942), cubanos (1959) y chilenos (1973) (Cobo y Fuerte, 2012, pp. 13-14).

cubrieran la atención a necesidades de poblaciones susceptibles de protección internacional, así como para la búsqueda de soluciones de carácter temporal o permanente de inserción laboral. De tal manera, el Gobierno de México y el ACNUR firmaron un Convenio para el establecimiento de una representación permanente en México que entró en vigor el 17 de febrero de 1983, en el cual, los objetivos se fundaron en el “fortalecimiento de capacidades para la protección internacional” (COMAR, 2021).

A través de los años, la colaboración y fortalecimiento de capacidades institucionales para la COMAR por parte de ACNUR, ha consistido principalmente capacitación y transferencia de recursos financieros para apoyo a infraestructura y pago de recursos humanos de la planta de trabajadores, es decir, se trata de una instancia de la administración pública federal desconcentrada de la SEGOB, con presupuesto federal asignado, participación interinstitucional para colaboración en uso de inmuebles, apoyo con personal y trámites (oficinas de enlace en las delegaciones del INM y gobiernos locales). Así ha perfilado una planta de servidores y agentes de terreno para el área de protección humanitaria bajo un esquema de coinversión y subcontratación (*outsourcing*) de personal pagado con recursos que provienen de ACNUR y gobierno federal a través de consultoras independientes (Agente de protección COMAR 2, entrevista personal, enero 2021).

Figura 3. Esquema de coinversión ACNUR- COMAR



Fuente: elaboración propia a partir de diario de campo.

Hasta 2020, los procesos de contratación y pagos de nómina corrían bajo la selección que desarrollan consultoras independientes (agencias privadas de *outsourcing*) que fungen como intermediarios entre el ACNUR y la COMAR para aplicación de entrevistas, exámenes psicométricos y de conocimiento general por área. Los contratos y perfiles son acordes a los contextos de desplazamiento y a los grupos vulnerados en el país, por ejemplo, agentes de

protección para NNA, mujeres, poblaciones indígenas etc., (Agente de protección COMAR 1, entrevista virtual, 4 de marzo 2020).

Las ventanillas y oficinas de atención de la Comar son inmuebles austeros que también sustentan las lógicas de subcontratación, en el sentido de las prácticas y dinámicas administrativas, como el uso de insumos, equipo e intermediaciones, en particular la operación de oficinas de enlace de la Comar dentro de las delegaciones y espacios del INN (ver anexo 3). Por lo tanto, la Comar se compone como un organismo híbrido, con infraestructura compartida (*co-working*) y en el cual los agentes de protección internacional en México se encuentran en un limbo de adscripción institucional, ya que trabajan para un órgano desconcentrado de la administración pública federal, pero con sueldos de coinversión, entre gobierno mexicano y un organismo intergubernamental.

Subrayamos, nuevamente que el reconocimiento de la figura de “refugiado” y la ejecución de instrumentos de protección humanitaria se ha sustentado a partir de las facultades extraordinarias del ejecutivo federal e interpretación de instrumentos regionales (Declaración de Cartagena 1984), que ocurrió a consecuencia de las guerras en la década de los setenta y ochenta en Centroamérica, cuando se incrementaron los flujos en el circuito migratorio Centroamérica-Estados Unidos. Esta situación cobró visibilidad en la frontera sur de México cuando miles de salvadoreños y guatemaltecos huyeron de las guerras y de la brutal represión llevada a cabo por los ejércitos y los grupos paramilitares ampliamente apoyados por el gobierno de Estados Unidos (Paris, 2017a).

A pesar de la burocratización, creación de instrumentos legales y categorías migratorias como las establecidas en la Ley General de Población, la ejecución de políticas de asilo, así como promoción del régimen de protección internacional, tanto las bases legales e institucionales de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como el Estatuto de los Apátridas de 1954, fueron aprobadas por el pleno de la Cámara de Senadores hasta el 18 de abril del 2000 y finalmente, armonizadas al marco nacional hasta once años después.

En la década de los noventa, el Estado mexicano transformó su aparato gubernamental sobre bases tecnocráticas y postulados de la nueva gestión pública, tales como de “adelgazamiento

estatal”²⁶. Esto llevó a la proliferación de organismos autónomos, asociaciones civiles y a la creación de acuerdos interinstitucionales y coaliciones promotoras.²⁷ Simultáneamente, se crearon agencias de seguridad, control de fronteras y fortalecimiento de las estructuras de deportabilidad, bajo categorías que criminalizaban a poblaciones inmigrantes, como las de la derogada Ley General de Población que establecía sanciones penales para la categoría de inmigrante ilegal, la cual contradecía tácitamente los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos al criminalizar a la persona humana en lugar del acto de cruzar irregularmente una frontera (sustento con el cual fue derogada en 2008).

En 1993, bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari por decreto de Ley en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se creó el Instituto Nacional de Migración (INM), instancia que, a pesar de distintos esfuerzos institucionales de profesionalización, reiteradas observaciones de organismos y observadores de derechos humanos, ha fundamentado sus acciones y programas en una contradicción entre seguridad de nacional y protección de derechos humanos. El INM es un organismo desconcentrado de la SEGOB, que a lo largo de las décadas ha dado cabida a la progresiva contención migratoria, así como a “zonas grises”, creación de industrias de migración (control y negocios irregulares) y securitización de fronteras en México (Exfuncionario INM 1, comunicación personal, 22 de septiembre 2020).

Discursivamente, el INM tiene por misión “fortalecer la protección de los derechos humanos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros” y por visión “brindar servicios migratorios de manera eficiente, honesta y segura, fortaleciendo el desarrollo y la seguridad

²⁶ En la década de los ochenta, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, comenzaron a ejecutarse reformas sustentadas en la crítica neoliberal, que estaba dirigida a impugnar el papel interventor del Estado en la economía: el Estado debía cesar su función reguladora y dejar la actividad productiva en manos de la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado. Para los técnicos de las instituciones (tecnócratas), los estados adolecían de: excesivo intervencionismo y, por consiguiente, excesivo crecimiento del aparato estatal, enorme burocratización, gastos deficitarios, etc., agravados además por la corrupción, la ineficiencia y el derroche de las élites gobernantes. Razón por la cual, en países como México había que “adelgazar” al Estado: en lo administrativo, reducir el gasto público, el personal estatal, los gastos sociales; en lo económico, privatizar las empresas nacionalizadas, abandonar el proteccionismo que había creado una industria costosa y de baja calidad; en lo social, renunciar a las prácticas paternalistas y populistas (Revueltas, 1993). <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700314.pdf>

²⁷ Dentro de la llamada la transición democrática y la participación social se desataca el surgimiento de organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral (1990) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1992), así como la proliferación de Organizaciones No gubernamentales, asociaciones civiles y otras organizaciones de la sociedad civil, observadores y promotoras de derechos humanos para poblaciones vulnerables. Tales como Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (1989) y Sin Fronteras IAP (1995).

nacional” (SEGOB, 2021). Dentro del encargo y facultades, se han creado agencias y programas bajo ambigüedades y contradicciones tales como el Grupo BETA, cuya meta es “la atención, orientación, ayuda y salvamento de migrantes mexicanos y extranjeros” y los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI’S) que brindan atención integral a niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados (SEGOB,2021).

Las ambigüedades y contracciones no son simples, sino que se encuentran dentro de las practicas alejadas de los discursos de ayudar y salvaguardar, en las formas de interpretar el marco normativo, en las relaciones de los oficiales con los intermediarios de negocios irregulares como coyotes y polleros, agencias de viajes, camionetas, y los supuestos “rescates”, que en realidad son capturas y detenciones para llevarlos a estaciones migratorias en condiciones poco favorables.

Del año 1998 en adelante, iniciaría un proceso de cooperación México-Estados Unidos con programas para controlar la migración, drogas, armas y trata de personas en la región. El presidente Zedillo llevo a cabo la “Operación Sellamiento”, que tenía el propósito de combatir la trata de personas en el sureste mexicano, a lo largo de las fronteras sur y norte del país, pasando por la península de Baja California y a lo largo de la costa del Pacífico y el Golfo de México. Este operativo fue financiado por el gobierno mexicano, ejecutado con agentes federales y con ayuda de servicios de Inteligencia del Sistema Hemisférico de Información para compartir información entre México y Estados Unidos respecto al tráfico de drogas (Strauss Center, 2019).

En la primera década del 2000, México atravesó una serie de cambios políticos relevantes, en particular la denominada transición democrática y la alternancia del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional. Dicha transición impactaría en los procesos hacia el federalismo y posteriores reformas estructurales en distintos ámbitos, tales como la institucionalización de las Organizaciones de la sociedad civil y sus financiamientos, así como en la articulación de los marcos legales en materia de refugio y protección complementaria. Paralelamente, continuaron replicándose y endureciéndose las estrategias de securitización y contención migratoria en México bajo discursos de colaboración conjunta con Estados Unidos en materia de seguridad y fuerzas armas.

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), la influencia protagónica del ejecutivo federal y el reajuste al aparato burocrático federal tuvieron distintas implicaciones de política doméstica e

internacional. En materia de política migratoria, se caracterizó por la ejecución de una férrea deportación de inmigrantes irregulares en tránsito, operada por parte del INM, iniciada en 2001 con el Plan Sur, que a diferencia del operativo sellamiento, contaba con financiamiento y amplia participación del gobierno estadounidense.

El Plan Sur tenía la intención de contener la migración centroamericana mediante un mejoramiento de los puntos de revisión en el Istmo de Tehuantepec, a lo largo del Golfo de México y en la costa del Pacífico. También buscaba la cooperación interinstitucional entre el INM, la Policía Federal, la PGR y otras instituciones gubernamentales para combatir al crimen organizado, la corrupción y la trata de migrantes, estupefacientes y otros (Strauss Center, 2019).

Durante la administración de Fox, se llevaron a cabo ejercicios por construir una denominada “Nueva política migratoria”, la cual consideró los asuntos migratorios como prioritarios en la relación bilateral México-Estados Unidos. Se determinó que México debía coadyuvar a la contención de los flujos migratorios que transitaban por el país con el propósito de llegar a Estados Unidos a través del fortalecimiento de sus controles migratorios.

En política exterior, la Cancillería enfocó capacidades de negociación de forma activa y propositiva para la cooperación al desarrollo y la negociación inconclusa de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, se buscó justificar el valor de las poblaciones migrantes mexicanas a partir de sus capacidades laborales y de la contribución económica que representaban para ambos países.

En este sentido, México inició negociaciones con Estados Unidos para alcanzar un acuerdo bilateral de acuerdo con el cual reforzaría la contención migratoria y el control de sus fronteras a cambio de prerrogativas y facilidades de movilidad para connacionales. Pero después del ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001, las negociaciones para tal acuerdo se interrumpieron y la agenda binacional se enfocó únicamente al fortalecimiento de la seguridad, al tiempo que México fue perdiendo influencia a nivel regional, al enfriarse las relaciones con algunos países del Caribe, de Centro y Sudamérica (Velasco, 2008).

En 2006, después de unos comicios muy cerrados entre Felipe Calderón Hinojosa del PAN y Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), resultó nuevamente ganador el PAN. A partir de la toma de protesta de Calderón, dentro de su estrategia de legitimación política y proyecto nacional, llevó al país a la guerra con el Plan Nacional al

Desarrollo 2007-2021, en el cual expresamente se preparó al Estado para “...recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012).

La estrategia de securitización en México se concentró en ejercer la fuerza estatal en garantía de la seguridad nacional ante el crimen organizado, de acuerdo con el Eje 1, apartado 4, Objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Pp: 58-59). Con ello, el tratamiento en torno al crimen organizado y sus distintas expresiones fueron elevadas de categoría de problema de seguridad pública (policial) a situación transgresora a la seguridad nacional, es decir, militar y de inteligencia.

En 2007, con la firma de la Iniciativa Mérida se materializó formal y expresamente la cooperación conjunta con Estados Unidos en materia de seguridad, capacitación, armamento e inteligencia, con la solicitud explícita de financiamiento para la guerra, protección de la Fuerza, equipamiento de las tropas, enfocados al objetivo del fortalecimiento de la seguridad nacional (Cámara de Diputados, 2008). De esta forma, México se integró al esquema de subcontratación de especialistas para la guerra y colaboración [intervención indirecta] similar a las experiencias de otros países latinoamericanos durante las décadas de los setenta y ochenta, en materia de cooperación y transferencia de recursos financieros y de inteligencia.

El sexenio de Calderón ha sido uno de los episodios de violencia institucional más sangrientos de los últimos tiempos de la historia de México, con distintos puntos de disputa por las luchas de la plaza entre los distintos cárteles y la cooptación del Estado mexicano por el crimen organizado. Ciudad Juárez y Tijuana, se transformaron en escenarios de combate, al ser epicentro de los Operativos Conjuntos Chihuahua y Baja California (Operativo Tijuana), ejecutados desde marzo 2008 a 2012 y enfocados a la “recuperación del control del Estado”.

El clima de seguridad en Tijuana y Juárez y otras ciudades de la frontera norte cambió drásticamente, ante el despliegue de las fuerzas armadas mexicanas. Con la ejecución de tales medidas, la simbiosis de violencia, inseguridad y terror conformaron un nuevo escenario bélico, por parte de distintas agencias de seguridad y elementos del crimen organizado; así formalmente inició la guerra con varios actores en combate, los agentes gubernamentales, entre ellos las fuerzas armadas, de seguridad nacional y las agencias policiales federales, estatales y municipales,

mientras, que por otro lado, se encontraron los actores y grupos irregulares como los capos o cárteles, su equipo y fuerza de trabajo los sicarios y halcones, entre los cuales, se desdibujaron fácilmente bandos, lealtades y el uso legítimo de la fuerza del Estado.

La guerra contra el crimen organizado conllevó a un estadio de terror, expulsión y desplazamiento forzado, con participación de elementos de seguridad y agencias del Estado mexicano, alarmando a distintas instituciones, observadores internacionales y regionales de derechos humanos. En medio del escenario de guerra, Juárez y Tijuana se disputaron el primer lugar entre las ciudades con mayores tasas de homicidios a nivel global, se generaron espacios de cooptación del Estado y reclutamiento por parte del sicariato (López, 2015).

Las poblaciones migrantes en tránsito y solicitantes de asilo en México también fueron víctimas de estas guerras al convertirse en moneda de cambio entre los grupos en disputa. Particularmente, en agosto de 2010 el descubrimiento de 72 cuerpos de migrantes masacrados en un rancho de San Fernando, Tamaulipas (El COLEF, 2020), levantó olas de protesta a nivel internacional y empujó la aprobación de la ley de migración (2011).

En la última parte del sexenio de Calderón, con las alarmas y focos rojos ante observadores internacionales de derechos humanos por los altos índices de violencia e inseguridad, el ejecutivo federal y el poder legislativo llevaron a distintas reformas legales, más no políticas, en materia de derechos humanos, es decir, se llevaron a cabo distintos esfuerzos de reparación en el marco normativo. El combate frontal al crimen organizado, acción desencadenante del caos, permaneció.

Los esfuerzos reparadores a los cuerpos jurídicos al final de la administración de Calderón consistieron en enmarcar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la dimensión internacional del complejo de regímenes de derechos humanos, migración y refugio, aunque, en omisión en torno al desplazamiento forzado interno y la atención a víctimas. La justificación de la iniciativa de reformas para abandonar los conceptos de garantías individuales se sustentó en un nuevo constitucionalismo derecho humanista pro-persona, con la integración de las obligaciones ratificadas en los tratados internacionales y la reforma al artículo 89 fracción X, en donde se integraron a los principios de política exterior las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La corriente reformadora continuaría con ajustes y creación de diversas leyes secundarias. Así en 2011, se derogaron los apartados y disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de La Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de La Ley General de Turismo, en relación con la movilidad humana para decretarse una nueva Ley de Migración.

El contexto de tales transformaciones al marco normativo fue dotar de instrumentos al Estado para la gestión de la política y control migratorio; este nuevo cuerpo jurídico abandonó el enfoque demográfico legado desde Lázaro Cárdenas y la observancia a figuras jurídicas como “inmigrante ilegal” y “categorías migratorias” de las leyes de población de 1974 y de 1996, para integrar “inmigrante irregular” y “condiciones de estancia”. Se fundamentó en los principios de: “respeto irrestricto a los derechos humanos, no criminalización del migrante irregular, responsabilidad compartida, facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y seguridad, unidad familiar e interés superior del niño, reconocimiento de los derechos adquiridos de los migrantes y equidad entre nacionales y extranjeros” (INM, 2012).

A pesar de que distintas entidades federativas y ciudades de la frontera se habían convertido en verdaderos escenarios de guerra, en 2011, se publicó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; en 2014, esta ley fue reformada y renombrada como Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Esta ley recupera la figura de “refugiado” establecida en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena de 1984, además de considerar la violencia y persecución de género dentro de las causas de expulsión. También contempla el reconocimiento del estatus de refugiado a quienes originalmente no llegaron a México huyendo de persecución, pero que ante cambios sucedidos en su país de origen se encontrarían en peligro si regresaran (refugiados *sur place*).

El sexenio del presidente Calderón estuvo marcado por trágicos eventos a consecuencia de la guerra contra el narcotráfico, algunos dejaron sentado precedentes para el Estado y sociedad mexicana, tales como; la balacera del Cañaveral de abril de 2008 en Tijuana, Baja California, enfrentamiento, en donde participaron miembros del Cartel de los Arellano Feliz, perdiendo la vida 12 sicarios y 3 policías, además, además de quedar lesionadas 10 personas más (García, 2018);

En Ciudad Juárez, Chihuahua, la matanza en enero de 2010, ocurrida en Villas de Salvarcar, al suroriente de la ciudad, donde un comando armado atentó contra un grupo de jóvenes y NNA en una fiesta, el resultado fue la muerte de 14 jóvenes y 9 más resultaron gravemente heridos (CNDH, 2011) y el hallazgo de del rancho el Huizachal, en San Fernando, Tamaulipas, en 2010 donde fueron encontrados 72 cuerpos maniatados, con disparos en la espalda, apilados y a la intemperie en una bodega vacía, mujeres y hombres de Guatemala, Honduras, El Salvador, Ecuador, Brasil, India, entre las nacionalidades (unidad familiar e interés superior del niño, reconocimiento de los derechos adquiridos de los migrantes y equidad entre nacionales y extranjeros” (INM, 2012).

Para finales de 2012, al terminar el sexenio habían quedado retenidas distintas iniciativas y reformas legales, como fueron; la Ley General de Víctimas y la Ley Federal de Desplazados Internos. Para acallar la opinión pública y los focos rojos a nivel internacional, se perfilaron solo algunos instrumentos legales, sin embargo, a conveniencia e intereses de diversos actores políticos se obstaculizó el progreso de recursos y herramientas jurídicas que obligaran a hacer justicia entre agentes de los distintos poderes que perpetraron crímenes de guerra y terror desde el Estado.

Frente al descontento social que la guerra atípica había dejado, con un fuerte voto de castigo y la expectativa del fin del terror, ganó las elecciones federales Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Continuó la colaboración conjunta con Estados Unidos en materia de seguridad y contención migratoria. Esta llegó incluso a intensificarse ante el aumento considerable de detenciones de NNA migrantes centroamericanos en la frontera Estados Unidos-México, siguiendo el mismo discurso de seguridad nacional y protección de derechos humanos. En julio de 2014, después de negociaciones con el presidente Obama y su gabinete, el presidente Peña Nieto oficializó la ejecución del Programa Integral para la Frontera Sur.

El marco de reformas legales e institucionales que relevó la administración de Calderón a la de Peña Nieto en materia de migración, refugio y derechos humanos, el Estado asumió de manera cada vez más explícita el enfoque de la gobernanza global, orientado a la participación multiactor y a la lógica de corresponsabilidades. Se buscó cambiar el paradigma de la política gubernamental rígida sobre extranjería y tránsito en México, al tratar de dar cimientos legales para construir una política migratoria desde en el espacio público, para dar cabida a discusión y debate de diversos actores sociales involucrados en la materia, además del aparato estatal en sus tres

niveles de gobierno, organismos intergubernamentales, no gubernamentales, académicos, sociedad civil organizada, activistas entre otros.

Con base en la Ley de Migración, en 2012 se institucionalizaron mecanismos de operación de agencias de gobierno y de participación de sociedad civil como la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la SEGOB (actualmente Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas o UPMRIP), el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. En 2014, se publicó el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), un ejercicio de política intersectorial e intersecretarial constituido bajo el nuevo marco legal e institucional de participación multiactor en la agenda migratoria. El PEM constituyó un anexo del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, buscando alinearlo a los intereses nacionales, bajo los siguientes objetivos:

... “un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, a fin de contribuir política, económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país. Se organiza en 5 objetivos [con respectivas estrategias y líneas de acción] que consideran los distintos grupos de personas migrantes (emigrantes, inmigrantes, migrantes en tránsito y migrantes de retorno). El primero... aborda las cuestiones estructurales de la migración en México, como la cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración; el segundo destaca el carácter estratégico de la migración para el desarrollo regional y local; por su parte, los tres objetivos restantes abordan cuestiones operativas a favor de las personas migrantes, de sus familiares y de quienes defienden sus derechos humanos” (DOF, 30/04/2014).

Entre tanto, la sociedad civil organizada, a través de redes de organizaciones, académicos, activistas, colectivos, fue escalando espacios de incidencia en la política migratoria. Tales esfuerzos conjuntos, aunado a las reformas al marco normativo en materia de movilidad, llevaron a la formación del Foro de Migraciones. Así mismo, en 2015, a través de la acción pública y el cabildeo con actores políticos, varias OSC formaron el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), una alianza que permitiría coordinar acciones de incidencia y de cabildeo en las políticas y las leyes migratorias.

4.1.3 Gubernamentalidad, acción pública local y gobernanza migratoria

En términos de política pública y gobernanza, nivel subnacional comenzaron a darse cambios institucionales en torno a la atención de poblaciones migrantes para hacerla más acorde a las realidades de las localidades. Estos cambios tuvieron lugar a través de la colaboración con la Unidad de Política Migratoria, a partir de recomendaciones de las agencias internacionales, de la

CNDH y comisiones estatales de derechos humanos, así como de la incidencia y presión de coaliciones promotoras y la sociedad civil organizada.

Con la negociación de los Pactos globales en puerta (2015-2016), aunado a la relevancia que tales instrumentos conciben a las responsabilidades colectivas y la incidencia de actores nacionales y acciones subnacionales, se llevaron a cabo ejercicios de política y acción pública cada vez más enmarcados en el enfoque de “la gobernanza de la migración”, liderados por el consorcio de Naciones Unidas (para la migración e interagencial humanitario).

A partir de prácticas encaminadas hacia la gobernanza de la migración, se han gestado, elementos e indicadores para su medición, como recursos jurídicos e insumos de política pública a nivel subnacional. La transición se ha dado en las entidades federativas²⁸ para el desarrollo de instrumentos jurídicos y aparatos administrativos incipientes en materia de movilidad humana.

Ante el dinamismo y complejidad del proceso migratorio del estado fronterizo de Baja California, compuesto por migración interna, migración circular, internacional y con un fuerte componente de repatriaciones, el congreso local promulgó en 2014 la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes (Congreso del Estado de Baja California, 2014). Con el rasgo característico de generar un cuerpo normativo para establecer colaboraciones interinstitucionales para la atención en ventanillas, formar una base de datos estatal de registro y un documento de identidad para migrantes internacionales (Subsecretario de asuntos Migratorios del Estado de BC, entrevista virtual agosto 2021. ver anexo 4).

En el caso de Chihuahua, el entonces Gobernador de Chihuahua, Cesar Duarte²⁹ decretó en 2016 la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes para el Estado (Congreso del Estado de Chihuahua, 2016) con la intención de callar las diversas observaciones de derechos humanos en materia de movilidad humana a nivel estatal. Esta Ley se promovió en un contexto político poco adecuado, tras una administración estatal muy convulsionada, caracterizada por altos índices de

²⁸ El estado de Chiapas fue precursor en la materia, en 2012 llevó a cabo un ejercicio de “gobernanzas desde la acción pública de lo local” de forma de gobernanza multiactor y multinivel. Así fue como a partir de la colaboración desde los espacios públicos y mesas de discusión entre ACNUR, la sociedad civil organizada y autoridades locales se promovió una Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno (Secretaría General de Gobierno de Chiapas, 2012).

²⁹ Poco antes de que se le interpusieran una ficha roja ante la INTERPOL y huyera del país, llevo a cabo una serie de acciones ejecutivas y decretos de forma expresa antes de finalizar su mandato.

corrupción, desvío de fondos, impunidad y desplazamientos forzados internos, tanto de Ciudad Juárez, como de municipios y localidades de la sierra Tarahumara.

En este particular, tanto la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del estado de Baja California y Ley de Protección y Apoyo a Migrantes para el Estado de Chihuahua, se destacan como insumos jurídicos de política pública, por la intencionalidad de desarrollar pabellones de cooperación interinstitucional con los municipios, además de espacios públicos para la discusión de los problemas sociales y de índole público en torno al fenómeno migratorio a nivel subnacional, codificando los consejos estatales, fincados en la corresponsabilidad entre niveles de gobierno y la participación multi-actor con la sociedad civil, el sector privado (empresariado), la academia, entre otros.

También se remarca que ante la intención de no invadir de facultades federales y la falta de capacidad técnico-legislativa para trabajo diferenciado, en sus decretos originales dejaron los instrumentos sin autos de ley estatales, con lagunas en ambos cuerpos jurídicos; vacíos en torno a la codificación de las figuras legales y poblaciones migrantes sujetos de ley; por ejemplo, no se especificaron perfiles migrantes ni causas de su movilidad.

En ambos cuerpos de ley, se encontró la falta de claridad en torno facultades, responsabilidades y sustento para el funcionamiento de los consejos estatales. Es decir, se plantean formación y funciones, más no se respaldaron jurídica y políticamente para su operación, aun así, se llevaron a cabo ejercicios para que los consejos iniciaran operaciones y colaboraciones interinstitucionales. En observación del Consejo estatal de Protección y Atención a Migrantes en Chihuahua – “No se especifica la captación de transferencias por parte de fondos internacionales, por tanto, limita las colaboraciones, se han acercado conmigo de las agencias internacionales para decirme sobre fondos, pero no hay los medios institucionales”–(Coordinador del COESPAM, entrevista personal, Mayo 2020).

Por su parte, los apartados referentes al uso de la información de poblaciones migrantes no son claros en cuanto a la protección de datos personales. No se define, ni especifica en ambos cuerpos de ley cómo administrar los levantamientos de registros, bases de datos, uso de información personal y documentos de identidad de las poblaciones migrantes; esto “para cumplir con los fines como emitir credenciales oficiales” y desarrollar información estadística

(Subsecretario de Asuntos Migratorios para el Estado de Baja California, entrevista virtual 9 de diciembre de 2020).

De acuerdo con la Extitular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California y exdirectora de Atención a Migrantes (entrevista 11 de septiembre 2020) el Consejo Estatal de Atención al Migrante de Baja California (CEAM) “se convirtió en un espacio interinstitucional permanente que sesionaba regularmente, sobre todo de 2016 a 2018, cuando se logró convocar entre 40 y 50 instituciones y organizaciones que en conjunto impulsaron una transversalización de la visión de derechos humanos en la atención a migrantes”. No obstante, se destaca, que no se lograron acuerdos formales y que dicho espacio perdió continuidad en 2018.

En Chihuahua, el proceso de formación de consejos tuvo lugar entre 2017 y 2018 y se materializó con el cambio de la administración estatal, cuando el Consejo Estatal de Atención a Migrantes (COESPAM) del estado de Chihuahua comenzó a operar de forma muy limitada y muy cercano al Consejo Estatal de Población (COESPO). –(Coordinador del Consejo Estatal de atención a migrantes, entrevista personal, mayo 2020).

Posteriormente, a inicio de 2021, a nivel federal se llevaron a cabo reformas a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en México. Tales cambios a la ley federal se concentraron en materia de reunificación familiar, interés superior de la infancia en la atención a NNA y familias. A nivel subnacional para amortizar con los cuerpos normativos estatales se llevaron a cabo iniciativas de reforma a la Ley estatal de Atención y Protección Migrantes del Estado de Chihuahua, y se abrogó la Ley para la protección de los derechos y apoyo a los migrantes del estado de Baja California, con la intencionalidad de rehacer un nuevo cuerpo normativo.

Con base en este registro de recursos jurídicos, actores institucionales e insumos de políticas en Estados Unidos y México, corresponde describir cómo han derivado la ejecución de acciones y decisiones en la transformación de los negocios de la migración y las subsecuentes políticas de externalización del asilo hacia la frontera norte de México.

4.2 Premisas de la externalización de controles hacia la franja fronteriza México-EUA y negocios irregulares de la migración en Tijuana y Juárez

Entre las décadas de los ochenta y noventa, los ajustes y negociaciones entre los gobiernos de EUA y México, se concentraron en adecuaciones en la política económica, turnándose de acciones y planes proteccionistas al mercado interno, hacia la liberación de mercados y competencia internacional. Esta nueva política económica con el objetivo de facilitar el intercambio de productos y servicios a través de la frontera, pero a la par con controles migratorios gradualmente más estrictos, lo que desembocaría en nuevos negocios y dinámicas comerciales, con diversas ganancias, capitales y labor social entre diversos actores y grupos de interés.

Con tales transformaciones en la política económica y la relación bilateral, algunas ciudades de la frontera se perfilaron como corredores transfronterizos: la fama, el dinamismo y la facilidad para cruzar en lugares como es el caso del Cañón Zapata en Tijuana, o pasar en llanta el río Bravo por debajo del puente Paso del norte, en Ciudad Juárez, se convirtieron en espacios de oportunidad, en los que se desarrollaban interacciones entre inmigrantes irregulares, vendedores ambulantes (segunderos), agentes de la patrulla fronteriza. Todas estas dinámicas que trajeron cada vez a más trabajadores, hombres en su mayoría y posteriormente mujeres (J. Bustamante, comunicación personal, diario de campo 24 de febrero 2020).

Se cuenta con registros sobre actividades relacionadas a los negocios la migración en México-Estados Unidos, tales como enganchadores y empleadores, desde 1900 y 1920 durante el tiempo del “Enganche” (Massey, Durand y Nolan, 2009). Con el paso del tiempo, se fueron asimilando como actores transfronterizos dentro de diversas expresiones culturales, en el lenguaje cotidiano, canciones, corridos y narrativas regionales, concebidos de forma esencial o romantizados como actores de resistencia a los gobiernos, facilitadores, astutos contrabandistas, guías, enganchadores y traficantes, como si se tratase de personaje que amalgama una misma actividad o un solo tipo de actor, en lugar de un andamiaje de diversos intermediarios involucrados en un proceso criminal, con el tiempo y por su astucia se ganaron el apodo de coyotes (J. Bustamante, comunicación personal, diario de campo 24 de febrero 2020).

Durante la década de los ochenta los perfiles migratorios predominantes en ciudades de la frontera norte fueron migrantes indocumentados en tránsito y circulares, migrantes nacionales permanentes, en su mayoría hombres y mujeres en edad económicamente activa (COLEF, 2020). Las necesidades que presentaban las poblaciones migrantes fueron identificadas y puestas a discusión en la agenda pública como problema social, por distintos actores de la sociedad civil (J. Bustamante, comunicación personal, diario de campo 7 de marzo 2020).

Después del periodo denominado la “gran división” (Massey et al 2009), acciones antes comunes y de lo cotidiano en la frontera, tales como rentar un cuarto, dar un aventón, proporcionar información para cruzar o cómo conseguir empleo del otro lado con algún contacto o conocido, comenzaron a ser nicho de diversos intermediarios al margen de la legalidad y la ilegalidad, es decir, se abrieron canales para la prestación de diversos servicios en la formalidad, informalidad e irregularidad.

Las reformas de inmigración de los noventa, para la digitalización del control migratorio, del servicio de documentos y visas estadounidenses, también, abrió nichos de mercado de intermediación migratoria en las ciudades fronterizas, dando nueva vida al oficio de los escritorios públicos, en delante con servicios computarizados y cada vez mayor inclusión de las TICS, despachos de asesoría legal, abogados de inmigración, llenado de formas, servicio de paquetería para documentación como actas de registro civil, certificados, documentos de identidad y otros probatorios etc., además de diversos servicios de transporte interurbano (camionetas, vans y autobuses), hospedaje temporal en posadas, hoteles, casas de asistencia y traslados locales para citas al consulado estadounidense.

Por el rasgo característico de ser puntos de cruce y atractivas para la migración interna, en Tijuana y Ciudad Juárez, se fue desarrollado infraestructuras y ofertas de diversos tipos de servicios de hospedaje, tanto en las zonas cercanas a garitas, puertos y puentes, como en zonas comerciales y residenciales.

Con el incremento de la vigilancia, deportaciones y circularidad de poblaciones migrantes mexicanas, así como el aumento de flujos migratorios internacionales en el corredor migratorio México-Estados Unidos, fue acrecentándose la demanda de servicios de atención, acogida,

transportes, además de desarrollarse distintas prácticas y dinámicas enmarcadas en los negocios irregulares de la migración.

4.2.1 Zonas grises y negocios irregulares de la migración

Durante el proceso de securitización de fronteras, en 2008, cuando se estaba llevando a cabo la reedificación del muro a lo largo de la frontera norte, México atravesaba la lucha frontal contra el crimen organizado, por lo cual, quienes prestaban servicios de coyotaje debían de forma proporcional conocer los nuevos factores de riesgo, tanto por la competencia de las organizaciones criminales en el negocio del tráfico, extorsión, explotación y trata de personas, como por la lucha de plazas entre los carteles en las entidades del norte, así como, los dispositivos de control gubernamentales, cada vez más cambiantes (Spener, 2010).

Los traficantes de personas e intermediarios del coyotaje tuvieron que ser más ingeniosos y capaces para encontrar zonas y escapar de las autoridades mexicanas, concentrar rutas de bajo riesgo de cruce por el río o espacios para burlar a agentes fronterizos, evadir novedosos dispositivos de seguridad y halcones de otros grupos (vigilantes), facilitar el acceso documentos, transferir información clave sobre empleadores, lugares de encuentro, lugares para hospedarse, entre otros.

En México, a pesar de los distintos esfuerzos, reformas legales y cambio de categorías migratorias a condiciones de estancia con la derogación de la Ley General de Población y el decreto de Ley de migración de 2011, en el ejercicio de la política migratoria mexicana la continuidad ha sido otorgar cargos y funciones a operadores de plataformas políticas, que muchas ocasiones no cuentan con los perfiles adecuados para las labores de inmigración y atención a poblaciones desplazadas y susceptibles de protección internacional.

Dentro del aparato gubernamental mexicano, se ha continuado operado bajo tradicionales lógicas policiales y de seguridad en el INM y grupo Beta, en acción directa con las poblaciones en movilidad, un ejemplo de ello fue el Programa Especial de Migración (Durand, 2019), que se ejecutó sin romper con prácticas de criminalización hacia migrantes, actos de corrupción, omisiones, canibalismo y vicios burocráticos, como la participación de agentes en los negocios irregulares, zonas grises (de tráfico y tránsito), además de las resistencias al cambio administrativo-

legal, como legado de la transición de categorías migratorias y penalización a condiciones de estancia (para evitar la criminalización a migrantes).

En este sentido, de acuerdo con la experiencia del ex comisionado del INM “hay que ubicar a los migrantes...dentro de un mapa político más amplio existe una red de tráfico que involucra al INM una ruta formal”, esta es difícil de identificar plenamente ya que utiliza “zonas grises” del aparato administrativo; inclusive aprovecha normas, reglamentos y que se sintonizan con el tráfico de personas. Ese sistema es muy amplio -tiene muchos recursos económicos- y ha sido posible gracias al marco normativo del INM (Paris, 2022).

Se les denomina zonas grises, por ser prácticas en espacios en las que se desdibuja el margen de legalidad e ilegalidad, se conforma por dinámicas de distintos intermediarios de la migración formales e informales, que van desde enganchadores en los lugares de origen, hasta el punto de cruce en la frontera con Estados Unidos, este entramado de intermediarios arman la oferta de trayecto para llegar a México, coyotes y guías para cruzar fronteras, “trochas”³⁰, tomar senderos que llevan por tierra al tapón de Darién en Panamá o abrirse camino en la selva centroamericana llegando por el mar desde el caribe.

Dentro de México, tienen acuerdos con facilitadores, agencias y organizaciones oportunistas, tales como bufetes de abogados, supuestos defensores de derechos humanos, compañías de viaje, entre otros, hasta llegar a los servidores públicos y agentes en los controles migratorios y retenes al interior del país, que participan en actos de corrupción, ya sea por omisión, dejar pasar por los filtros del INM en frontera sur, aeropuertos o incluso recibir a personas migrantes sin documentos y/o con documentos hechizos (*ad hoc*), llevando prácticas que parecieran dentro del marco normativo.

De acuerdo con lo referido por el ex comisionado INM y en concordancia con Hernández (2012) se tiene que entender como un complejo de redes con diferentes intereses económicos y con distintos roles, desde los lugares de origen, se concatenan diversidad de actores hasta los Estados Unidos. Las poblaciones migrantes en situación de irregularidad que logran ingresar a México sin ser repatriadas se encuentran ante una amplia oferta para llegar a la frontera norte e

³⁰ Puntos de cruce informales y control social entre Venezuela, Colombia, Ecuador y conectan al Tapón de Darién operados por “trocheros” grupos de traficantes de personas y mercancías, conformados por paramilitares, guerrilleros y contrabandistas (diario de campo, 2021).

intentar cruzar. Ya sea que el mismo enganchador o coyote contactado les haya armado un paquete de viaje para llevarlos hasta el cruce en el norte, o por medio de otros mediadores a través de redes solidarias, con redes de connacionales y/o a través de redes sociales digitales. Ante el incremento progresivo de la demanda de estos servicios, a lo largo de los años se han generado estrategias cada vez más innovadoras para contactarse con los enganchadores y para tratar de burlar los dispositivos de control, así como para explotar a los migrantes como carnada o moneda de cambio entre el crimen organizado y las fuerzas de seguridad.

Las ciudades de la franja de la frontera norte de México son puntos nodales de la operacionalización y conexión de estas zonas grises de redes de tránsito y tráfico, identificándose, distintas formas de organizarse. En la última década en Juárez y Tijuana, característicamente, en esta rama del crimen organizado, se han reposicionado redes mexicanas y centroamericanas (carteles y pandillas), así como cédulas de cubanos, venezolanos, ecuatorianos y haitianos³¹. Los tratos y procesos entre cédulas criminales y actores oportunistas varían mucho, aunque, siguen el mismo nicho de mercado, basado en la necesidad, deseo e interés por migrar, que es aprovechado y entremezcla mediadores de los negocios de la migración y redes solidarias.

Además, los clientes del coyotaje, llevan a cabo dinámicas de publicidad, al pasarse contactos de voz en voz y a través del uso de las tecnologías de la información (TICS), tanto de enganchadores, como de otros facilitadores y agentes de viaje, ya sea para cartas de invitación, reservar en donde hospedarse para el trayecto por México y cumplir con las formas ante el INM u obtener traslados seguros hacia las ciudades del norte, con coyotes que negocian y acuerdan cuotas con servidores públicos del INM y agentes de seguridad o guardia nacional para no ser detenidos y deportados desde México a sus países de origen.

Es necesario remarcar la importancia e implicaciones de la inclusión de las TICS y el uso de dispositivos inteligentes dentro del proceso migratorio en la última década. Por una parte, la digitalización y virtualidad, ha servido para que las poblaciones en movilidad puedan identificar plenamente servicios, puntos de encuentro y acogida, tales como: albergues, espacios de ayuda, comedores etc., a través de plataformas y redes digitales, como correo electrónico, *facebook*,

³¹ Particularmente, se destaca que, a diferencia de otras redes, los haitianos no suelen recurrir a servicios de traficantes, sino que se generan dinámicas de solidaridad y apoyo de la misma comunidad haitiana, se comunican y transfieren información entre ellos sobre rutas, espacios de acogida y hospedaje, formas de empleo, etc.

messenger, whatsapp, telegram, intagram, twitter, mensajes de texto entre otras. Por otra parte, estos canales de comunicación digital y plataformas virtuales, también, han sido ampliamente explotados por intermediarios de “las industrias bastardas de la migración” (citar), tanto para identificar potenciales clientes, así como para negociar y comunicarse durante el trayecto hasta el encuentro y cruce. Dicha situación, se ha convertido en un reto para los intermediarios de terreno y cuidado en lugares de atención a migrantes, ya que “los enganchadores se entremezclan con las poblaciones atendidas, rastrean y hacen patrullajes” (Entrevista encargada Hotel filtro OIM Flamingos entrevista 2021), por los espacios de acogida “e inclusive los llegan a integrar como parte de sus ofertas de viaje a la frontera norte” (Entrevista Excoordinador de CIM Leona Vicario mayo 2019).

La participación del crimen organizado en el tráfico y explotación de poblaciones migrantes no es nada nuevo, aunque en años recientes ha tenido un resurgimiento económico, incrementado las redes de intermediarios y retomando relevancia dentro de los negocios irregulares de la migración. Los traficantes de personas han diversificado sus prácticas y formas para ser contactados disimuladamente, escondidos, aunque, ante los ojos y alcance de todos, camuflajeados, entre comercios diversos, de forma física en el centro de las ciudades de la frontera o colonias cercanas a puntos de cruce no autorizados.

Para irrumpir, brincar y cruzar la frontera, los guías y polleros rastrean e identifican áreas factibles en donde termina o hay espacios sin muro, zonas alejadas de los sensores infrarrojos de calor u otros dispositivos de alta seguridad y control. También, buscan espacios geográficos accidentados, como son: acantilados, laderas, serranías, compresas de agua, entre otros, incluso, aprovechan condiciones climáticas adversas, como en el mar en mareas bajas, los días de neblina y vientos, y en el desierto, las tormentas de arena (ver anexo 5).

En Tijuana, los espacios tradicionales de contacto coyotes y pasadores se encuentran en la delegación centro, entre los comercios de catedral y la Zona Norte [por la Coahuila], conocida por ser zona de tolerancia, donde, ofertan cruzar por el mar en playas de Tijuana, preferentemente cuando baja la marea, hay niebla o vientos de Santa Ana (vientos *föhn*), o por el Nido de Las Águilas, también es conocida como punto de contacto y cruce no autorizados, la ofertas son

amplias para traslado, servicios tipo taxi (camionetas) para brincar o pasar por debajo por zonas de la rumorosa, ya sea por Tecate o Mexicali (Diarios de Campo, 2019, 2020, 2021).

También en Juárez, tradicionalmente, se pueden ubicar en la zona del centro histórico, encubiertos entre negocios de transporte informal, conocidos localmente como “camiones piratas”, hoteles de bajo costo y cocinas económicas. Los coyotes pueden contratarse igualmente en colonias aledañas al primer cuadro de la ciudad en lotes de venta de autos “chuecos o chocolate”, donde se oferta el cruce por el corredor de puerto Anapra-Lomas de Poleo o por la carretera del Valle de Juárez, (también puntos de contacto en las colonias de Anapra, Riveras del Bravo y localidades del valle) o por laderas de la de Sierra de Juárez, entre las compresas de agua cercanas a la Casa de Madero o por los lugares alejados del río Bravo en el valle Distrito bravos (Diario de campo, diciembre 2019, 2021).

Estos negocios irregulares y zonas grises, conformados por diversos intermediarios en la ruta ilegal hacia Estados Unidos, forman parte de la cadena de suministro de servicios para el tránsito irregular de migrantes a las ciudades de Tijuana y Juárez. Considerando estas vías para llegar al norte, compete revisar las acciones de control y decisiones políticas que han tenido lugar por parte de los gobiernos de Estados Unidos y México ante el incremento exponencial de flujos migratorios.

4.3 Políticas y programas para la externalización del asilo hacia el norte de México

4.3.1 Primeras formas de antesala o externalización, números y listas en Tijuana

Durante la última etapa de la administración del Presidente Barack Obama, al tiempo que crecía la llegada de solicitantes de asilo a la frontera, las autoridades del puerto de entrada de San Ysidro empezaron a ralentizar la admisión y el procesamiento de casos. En 2016, cerca de 18,000 personas mayormente haitianas provenientes de Brasil se encontraron bloqueadas en las ciudades de Tijuana y Mexicali, Baja California cuando intentaban cruzar la frontera hacia Estados Unidos (Paris, 2018). De mayo a diciembre de 2016, al tiempo que aumentaba el número de migrantes haitianos en Tijuana, se mantuvo el arribo de un flujo importante de personas desplazadas internas provenientes sobre todo de Michoacán y Guerrero, así como de migrantes centroamericanos

mayormente de Guatemala, El Salvador y Honduras, además de un número constante de mexicanos deportados de Estados Unidos (EL COLEF, mayo 2018).

A raíz del sismo de 2010 que devastó Haití, el gobierno estadounidense implementó el programa de *Temporary Protection Status* para las personas originarias de ese país que se encontraran residiendo en Estados Unidos antes de enero de 2011. Después, en 2014 se abrió el *Haitian Family Reunification Parole Program* (HFRP), con el propósito acelerar la reunificación familiar de manera segura, aumentar canales legales para migrantes haitianos y ayudar a la recuperación sufrida por el temblor, permitiendo a familiares de inmigrantes haitianos encontrarse en Estados Unidos y permanecer hasta por dos años hasta que sus visas estén disponibles (USCIS, 2021).

Este ejercicio diferenciado de política humanitaria comenzó a ser inconsistente a partir del 22 de septiembre de 2016, cuando el secretario de seguridad interior anunció la reanudación de vuelos para deportar a haitianos encontrados no admisibles. Hasta entonces, los haitianos eran admitidos bajo perdón humanitario (*humanitarian parole*). El 4 de octubre del mismo año, se interrumpen de nuevo las deportaciones a causa del huracán Matthew y finalmente el 23 de noviembre el DHS anunció la reanudación de las deportaciones.

Otra de las acciones que tendrían implicaciones para la contención de poblaciones susceptibles a protección internacional se encuentra en el inicio de revisiones al Caso Flores (2015), que fue suspendido en 2019, durante la administración Trump. El acuerdo derivado de este caso otorgaba garantías y derechos a niñas, niños y adolescentes que llegaban a Estados Unidos sin documentos.

La administración Trump obstaculizó sistemáticamente el acceso al asilo y a protección humanitaria en la frontera suroeste de Estados Unidos. También, se les otorgó a los agentes CBP gran discrecionalidad, funciones de filtro humanitario para acceder a perdones humanitarios, prerrogativas y programas que fueron aplicados diferenciadamente por nacionalidad (Heyman, Slack y Martínez, 2019).

Con acciones como abrir-cerrar-deportar en periodos cortos de tiempo, entre otorgar dispositivos humanitarios y dejar de hacerlo repentinamente para deportar personas en evasión al

principio de no devolución, dio espacio a la intervención “paralegal”³² entre actores en la frontera que desencadenó los procesos de externalización y entorpecimiento del sistema de asilo en Estados Unidos. En terreno fronterizo estos procesos se dieron por la intermediación de los servidores públicos de CBP y oficiales del INM, facultados como filtros humanitarios para otorgar números de ingreso bajo criterios paralegales y disposiciones ambiguas para externalizar procesos.

Además, dentro de las últimas acciones y decisiones ejecutivas durante la administración Obama que tuvieron impactos en el circuito migratorio entre el Caribe y Estado Unidos, se encontró en uno de los ejes de política exterior del Presidente Obama, caracterizado por la distensión de relaciones con Cuba, resultando en una nueva realidad en las relaciones bilaterales, a partir de la cual se justificó la suspensión de la Ley de Ajuste Cubano (USCIS, 2021b).

De acuerdo con el ex delegado del INM, –el final de una política particularmente ventajosa para esa nacionalidad, conocida como “Pies secos, pies mojados”, empezó a cerrar la puerta para los cubanos. El cambio aceleró movimientos, incrementó el tráfico de migrantes y el cierre de fronteras fue más aun drástico con el gobierno de Trump–(ex delegado del INM1, entrevista 22 de septiembre 2020).

En la práctica, los cambios a Ley de Ajuste Cubano no significaron como tal una suspensión definitiva de la admisión de solicitantes de asilo de ese país, sino que provocó su espera prolongada en México. Es decir, desapareció la inmediatez en la aplicación y la consideración del hecho jurídico de “llegar a suelo estadounidense” que era la forma en que se garantizaba su admisión con perdón humanitario. Después de la suspensión de la política “pies secos, pies mojados”, las personas cubanas llegaban a esperar más de un año en México antes de lograr iniciar un proceso de asilo en Estados Unidos.

El acelerado aumento en el número de solicitantes de asilo en la frontera norte de México conllevó a distintas acciones y decisiones apresuradas. Por ejemplo, cuando se inició el proceso de medición de las entradas (metering) en el puerto de San Ysidro, las autoridades mexicanas empezaron a otorgar citas para cruzar la frontera con base en una lista de espera. Pero sólo daban citas a migrantes extranjeros que contaran con oficio de salida por parte del INM. Es decir, las

³² El uso del término acciones “paralegales” aquí empleado se refiere a actos al margen de la ley o que se llevan a cabo ante vacíos normativos.

listas de aspirantes a solicitar asilo se basaban en un documento migratorio que proporcionaba el INM en el sur del país, pero únicamente a extranjeros no centroamericanos (la mayoría de los centroamericanos transitaban de forma indocumentada por México, tenían que pedir refugio en este país o bien eran detenidos y deportados).

Este ambiguo proceso fue utilizado como instrumento discrecional para negar sistemáticamente la posibilidades de solicitar asilo en Estados Unidos a mexicanos y centroamericanos. Además, estableció una logística de contención y espera de los procesos de asilo, que, cabe mencionar, se encontraba fuera de las facultades legales de ambas autoridades (Paris, 2018).

En enero de 2017, Donald Trump entró en funciones como presidente de los Estados Unidos, Desde su campaña se hizo de popularidad y usufructos políticos a partir de impulsar el controversial debate sobre la construcción de un nuevo muro fronterizo, así como su férrea postura antinmigrante. Durante su administración, una de las acciones más trascendentales fue una inflexión en la política migratoria mexicana con efectos duraderos en toda la región. Se transformó a México en una gran sala de espera para solicitantes de asilo y se militarizó del control migratorio en México con la participación de la Guardia Nacional, integrada por activos del ejército (Paris, 2020).

Durante este periodo presidencial, la protección internacional dentro del sistema de asilo estadounidense fue ralentizada, continuando con largos tiempos de espera para procesos de solicitudes de asilo de personas de quienes ya se encontraban dentro de territorio estadounidense, así como de casos de personas extracontinentales en la frontera. La obstaculización y otras afecciones al sistema de asilo estadounidense se dieron con el empleo de recursos políticos, legales o paralegales y a raíz de distintas suspensiones, acciones ejecutivas, jurisprudencia; dentro de estas la revisión al Caso Flores y la reforma de la Ley de Ajuste Cubano; mientras que otras fueron ejecutadas de forma expresa, directa y como parte del plan de gobierno entre 2017 y 2021.

El Fiscal general de Estados Unidos emitió la decisión del asunto A-B de junio de 2018 y en julio de 2019 sobre el caso L-E-A-, 27 I&N Dec. 581. Estas decisiones basadas en jurisprudencia que limitan quien puede ser beneficiario del asilo, amenazaban con la prohibición de solicitud de asilo para quienes que pasan por México, o bien, con la posibilidad de medidas de

separación familiar. Con el caso A-B se excluyó a víctimas de violencias de género y de pandillas, mientras que en L-E-A-, 27 I&N Dec. 581 se retiró la existencia de “miembro de familia” como un grupo particular para el asilo. A pesar de su alcance limitado estos cambios son relevantes porque limitaron las solicitudes del asilo a mujeres víctimas de violencia doméstica y a personas que huyen de pandillas (*National Immigrant Justice Center, 2020*).

Las acciones ejecutivas, procesos y formas paralegales para evadir al principio de no devolución contemplaron primero las listas de espera, después los Protocolos de Protección a Migrantes (PPM) y, por último, la aplicación del Título 42 (en referencia al Acta de Salud de Estados Unidos). Estos ajustes al sistema de inmigración y asilo estadounidense abrieron el debate público en torno a las facultades que tienen los agentes fronterizos en asuntos humanitarios, en cuanto a cómo eran detenidas ciertas poblaciones, mientras que otras no, así como, cuáles son las condiciones y criterios para obtener la protección internacional en los Estados Unidos sin ser deportado a México.

Durante 2018, emergieron como una forma de migración colectiva las llamadas “caravanas migrantes”³³. De acuerdo con Contreras y Paris (2021) a partir de abril 2018, el Viacrucis migrante fue altamente politizado a raíz los tuits del presidente estadounidense Donald Trump, quien amenazó al Gobierno mexicano con imponer tarifas arancelarias si no tomaba medidas para evitar el ingreso de estas grandes “caravanas” de personas.

En esta ocasión, las manifestaciones se caracterizaron por la exposición y viralización mediática de contingentes de familias migrantes centroamericanos y caribeños, así como desplazados internos en su tránsito por el corredor migratorio hacia Estados Unidos, concentrándose en cruzar principalmente por la ruta de Tijuana, seguido por Juárez y Piedras Negras (ver mapa 4).

³³ Estos movimientos tienen su antecedente en las peregrinaciones conocidas como Viacrucis Migrante, una manifestación político-religiosa anual originada en 2010, que consiste en recorrer varias ciudades de México para denunciar las condiciones de violencia que sufren los migrantes en este país.

Mapa 4 .Arribo de migraciones colectivas, políticas de externalización y antesala de espera



Fuente: Colaboración Catín, 2021.

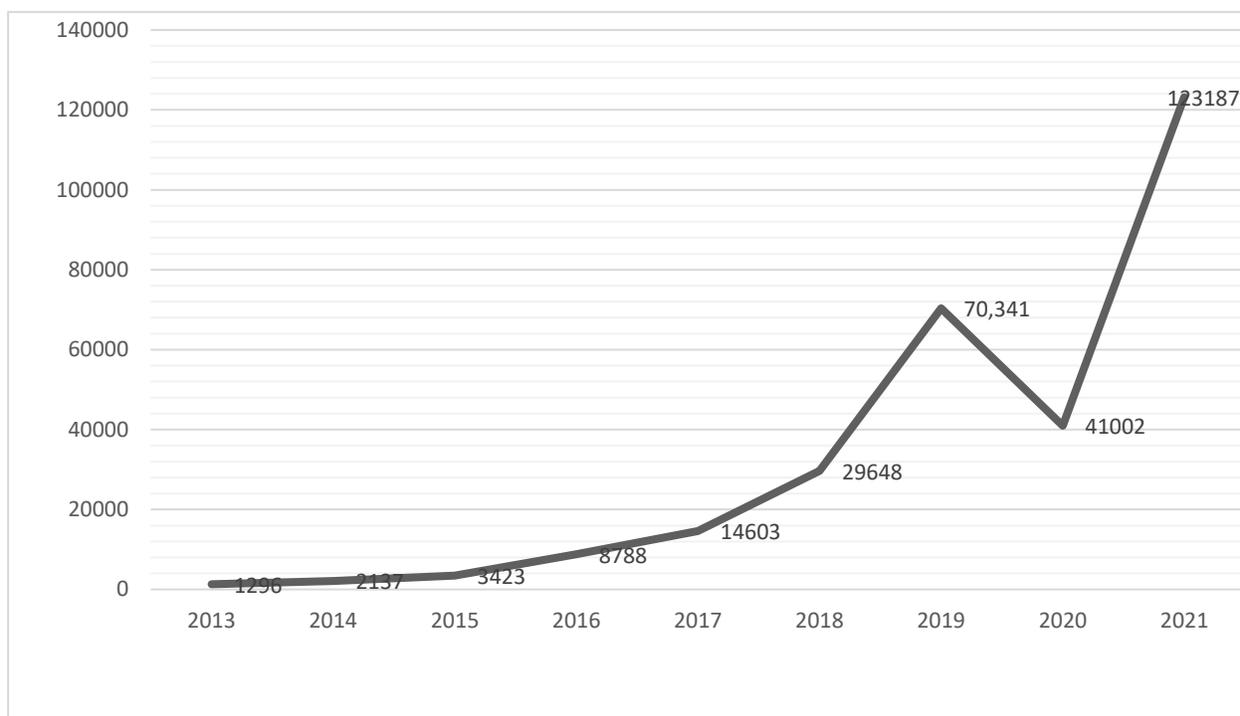
Un efecto paradójico de esta politización fue que medios internacionales informaron y registraron los avances de estas movilizaciones, construyendo así las caravanas y promoviendo su propio crecimiento. Con el éxito de convocatoria, políticos de la oposición hondureña, organizaciones de migrantes, y otros actores, generaron nuevos llamados a caravanas, de tal suerte que durante el último trimestre de 2018 y a inicios de 2019, varias caravanas partieron tanto de Honduras como de El Salvador para atravesar México y llegar a Estados Unidos (Contreras y París, 2021).

El tránsito y arribo de las caravanas se convirtieron en eventos registrados, atendidos y observados por distintos medios de comunicación, organizaciones sociales, defensores, actores públicos, activistas y entre otros. Las caravanas fueron eventos politizados y sobreexpuestos, pero en volumen migratorio solo se trataron de las muestras de los distintos flujos y perfiles que ya circulaban y que mantendrían constancia en el periodo estudiado (2016-2021).

Cabe destacar que los flujos de poblaciones migrantes en las caravanas no fueron significativos en cuanto a las dimensiones reales del desplazamiento forzado global que se ha manifestado en la región, ya que no son porcentajes relevantes en comparación con el acelerado incremento de solicitudes de asilo ante Estados Unidos, que fue de 220 546 en 2018 y 233 779 en 2019 (*Migration Policy Institute*, 2019), o con la demanda de reconocimiento de la condición de refugio en México (ver Gráfica 2).

Muchos de los solicitantes varados, a pesar de las complejas condiciones de México, han buscado voluntariamente y sido institucionalmente conducidos a una segunda opción, el refugio en este país como estancia regular ante la imposibilidad de lograr el asilo en Estados Unidos o de regresar a sus países de origen, como se puede apreciar, en la grafica 2, con sustanciales incrementos en solicitudes a partir de 2018.

Gráfica 2. Solicitantes de Refugio en México por año 2013-2021.



Fuente: Comar, 2021.

4.3.2 Las listas de espera/*Metering List*

Durante el último trimestre de 2018, las medidas de contención y externalización para solicitantes de asilo ante Estados Unidos en Tijuana, ejecutadas a partir de acuerdos entre CBP y el INM (grupo Beta), evolucionarían a listas de espera (*Metering list*). Estas listas estaban al margen del derecho internacional y contaron con la intermediación de grupos de interés de la sociedad civil organizada, fueron autogestionadas por poblaciones migrantes en espera en las ciudades de Tijuana y Juárez (ver anexo 6), se usaron para registrar a las personas migrantes a fin de obtener un número de espera para ser llamados, cruzar la frontera en algún puerto de entrada terrestre, entregarse a las autoridades estadounidenses y ser detenidos, para después pasar a la entrevista de “temores fundados” con algún oficial de inmigración.

A pesar de que la familia jurídica del sistema judicial mexicano no concibe la costumbre o los instrumentos paralegales dentro de sus fuentes de derecho y que no existen sustentos legales para recibir deportaciones de personas extranjeras, las acciones y decisiones de ambos países en

materia de expulsión/presentación en puertos fronterizos sentaron un precedente en Tijuana que poco a poco se extendió hacia diversos puertos de entrada y garitas de las ciudades de la frontera Norte.

Las listas de espera (*Metering list*) constituían un dispositivo paralegal de control que limitaba el número diario de personas que accedían en los puertos de entrada a través de la frontera. Inicialmente las listas de espera se aplicaron en el puerto de entrada de San Ysidro como una de las muchas tácticas utilizadas por los oficiales estadounidenses para rechazar a los solicitantes de asilo en la frontera entre Estados Unidos y México; para el año 2018, el primero en la gestión de Donald Trump, estas listas ya se habían generalizado en toda la frontera norte de México.

Entre el otoño de 2018 y hasta de marzo de 2019, las listas de espera en Juárez fueron gestionadas por la intermediación de agentes de CBP, el INM y se llevaba el registro en Casa del Migrante en Ciudad Juárez³⁴. Después, en el mes de marzo de 2019, el registro se llevó a un costado del Puente Paso del Norte en el Centro de Atención Integral para Migrantes (CAIM) edificio “Somos Mexicanos” (Coordinador COESPAM, entrevista mayo 2020).

A la par de las medidas de externalización en las ciudades de la frontera norte de México, y el continuo arribo de familias migrantes solicitantes de asilo en espera-atrapamiento, as organizaciones que brindan servicios a migrantes se encontraron pronto saturadas. Tanto en Tijuana, donde ya se tenía la experiencia previa, como en Ciudad Juárez, cuando fueron sobrepasadas las capacidades de atención, se presentaron tensiones sociales y de rechazo a las poblaciones migrantes. De manera emergente e improvisada, surgió la acción pública a partir de redes solidarias e infraestructuras humanitarias, en ambas ciudades.

En Tijuana el arribo de las caravanas se convirtió en un evento mediático de amplia cobertura, así como una nueva pauta que marcaba retos para el entramado de organizaciones defensoras y de acogida de migrantes. A diferencia del arribo masivo de Tijuana, a partir del último trimestre de 2018, en operación hormiga y sin tanta visibilidad, comenzó a darse la llegada de las personas susceptibles de protección internacional a Ciudad Juárez. Estas poblaciones, en su mayoría cubanas, hondureñas, salvadoreñas y desplazados internos comenzaron a congregarse en

³⁴ Este cambio fue solicitado en sesión extraordinaria del COESPAM, debido a señalamientos por parte de OSC y migrantes en torno a irregularidades y desconfianza en la administración de números.

una línea y a pernoctar cerca del cruce internacional. El origen de esta fila en el puente Paso del Norte se basaba en el interés de no perder su lugar para ser llamados a una cita para la entrevista de temores fundados con el oficial de migración de Estados Unidos, es decir para iniciar un proceso de asilo en ese país (ver anexo 7).

Ante la agrupación de familias formadas en la intemperie, los funcionarios y organizaciones que estaban atendiendo a estos primeros grupos migrantes (entre ellos CBP, *American Civil Liberties Union* Grupo Beta, Cruz Roja Dirección Municipal de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil) propusieron llevar a cabo el registro de una lista (Ver anexo 6). Después de anotarse en esta lista, los solicitantes de asilo debían esperar en un albergue para ser llamados en el puente Paso del Norte por las autoridades estadounidenses y así evitar que las personas permanecieran físicamente expuestas en el Puente Internacional.

Migraciones colectivas, predominantemente poblaciones cubanas y desplazados internos comenzaron a arribar a Juárez en camiones semiurbanos provenientes del sur del país, así como de ciudades fronterizas vecinas, tales como Acuña y Matamoros, saturando rápidamente los albergues, que solían atender a poblaciones migrantes en tránsito. Esto alertó a distintos actores públicos, autoridades y sociedad civil local, por lo que en medio de la emergente situación a mediados de octubre se convocó a una serie de reuniones extraordinarias y ordinarias de Consejos estatales de Población y de Atención a Migrantes, que mantuvieron cierta continuidad y acuerdos entre octubre 2018 y septiembre 2019.

El gobierno del Estado a través de la Secretaría Estatal de Salud (SES) dio en comodato al Consejo Estatal de Población de Chihuahua (COESPO) un inmueble al lado del Puente Paso del norte, el edificio “Todos Somos mexicanos”. En ese lugar se instaló el Consejo Estatal de Atención a Migrantes (COESPAM), que, con base en acuerdos y colaboraciones de las sesiones de consejo, se acondicionó como punto de atención en ventanillas o pabellón interinstitucional; dicho espacio fue denominado Centro de Atención Integral para Migrantes (CAIM 1).

En Julio de 2018, ganó las elecciones Andrés Manuel López Obrador, tras una larga campaña política de dos periodos electorales (2006-2012 y 2012-2018) y con el apoyo de nueva plataforma política, el partido-Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Desde el proceso de transición se enfrentó a una serie de presiones de su contraparte en Estados Unidos, así

como a la necesidad de legitimar constantemente las acciones de gobierno, lo cual, tuvo consecuencias contradictorias en materia de política exterior y doméstica, en particular en la política migratoria, la política social y la ejecución de fondos federales.

En política migratoria, los posicionamientos, propuestas de campaña y las primeras acciones al asumir la presidencia en diciembre, surgieron desde un horizonte político y objetivos distintos, enfocados en el desarrollo, la promoción de derechos humanos hacia las poblaciones migrantes y la reforma institucional del INM (Paris, 2022). Un ejemplo fue otorgar documentos humanitarios en la frontera sur y la elección de un académico experto en política para ser Comisionado de inmigración.

En términos del el Comisionado del INM, posterior a la elección, iniciarían las presiones por parte de la administración Trump al gobierno en transición de López Obrador. Marcelo Ebrard, el nuevo canciller, comenzó negociaciones con sus contrapartes en Estados Unidos en torno a que serán los Protocolos de Protección al Migrante (PPM), lo cuales se caracterizaron por permitir el retorno de poblaciones susceptibles de protección internacional a las ciudades de la frontera norte de México para esperar las resoluciones de sus casos ante cortes de inmigración (Paris, 2022).

La administración de López Obrador surgió con “dos posiciones contrapuestas: por un lado, un planteamiento de derechos humanos y de desarrollo y, por otro lado, una iniciativa que limitaba de manera práctica los derechos de refugiados a través de acuerdos circunstanciales con Estados Unidos” (Paris, 2022). Al inicio de la administración, el canciller Ebrard anunció inversiones para programas de desarrollo con Centroamérica, lo cual, nunca se materializó, incluso tampoco se ejercieron los recursos del Fondo México de Cooperación (aproximadamente 90 millones de dólares), tales recursos contenidos en un fideicomiso fueron redireccionados y convertidos en presupuesto para la contención migratoria.

Con base en lo anterior, los mecanismos causales de las políticas de externalización del asilo tuvieron lugar en las negociaciones entre las autoridades mexicanas electas y el gobierno de Estados Unidos. Además, el predominio de la S.R.E. en roles que son facultados a la SEGOB, han sido expresiones de “diplomacia migratoria y humanitaria” que no se habían registrado recientemente en la relación bilateral.

Todos estos cambios, gestaron un aparato de control poderoso, una entidad que frena de manera abierta y decidida la movilidad humana por México, sobre todo después de junio de 2019, cuando se integró a la Guardia Nacional en apoyo a actividades de revisión en fronteras que antes únicamente estaban facultadas para agentes del INM (Paris, 2022).

Conjuntamente, en materia de políticas sociales, desde la gestión de López Obrador, su gabinete y sus aliados en el poder legislativo, manifestaron el interés de ejecutar una política de bienestar social, directa “sin intermediarios” en lo referente a los ajustes en el gasto público y a la asignación directa de apoyos y fondos federales hacia grupos vulnerables, sin contar con la participación de gobiernos locales, ONG u organizaciones sociales, como era el caso del Fondo de Atención a Migrantes (FAM). En opinión de un ex delegado de INM, esto se debió a lo siguiente:

“...la desaparición del FAM como otros fondos fue que no necesariamente se aplicaban como se debían de aplicar. No se operaba adecuadamente, eso fue parte del enfado de gobierno [local] y de algunas organizaciones cuando se viene toda la caravana, específicamente se aplicaba para repatriados.... desaparece y solo se mantienen estos acuerdos con las compañías de autobuses, completamente creo que si tiene que haber dinero para apoyar eso, aunque, no necesariamente tenga que hacerse a través de gobiernos locales, si no es decir, también ahí pasan cosas, son fondos que luego llegaron a considerarse propios, pero si debe haber apoyos...creo que todo esto pues hay un segmento que ha perdido, con la desaparición del FAM , el sector que se ocupaba de la atención a los migrantes pues son los repatriados...Se le planteo a Ebrard [un modelo de atención ante la contingencia migratoria], al canciller, también fue planteado a gente del departamento de estado de Estados Unidos, tuve directamente un contacto a través de algunas reuniones en las que participe, insistí muchísimo en que se tenía que apoyar en ese nivel, y más adelante ellos anuncian que Estados Unidos y México iban a dedicar un fondo y parte de ese fondo fue para apoyar eso, y yo supongo que parte de ese dinero pues si ha llegado directamente para apoyar cuestiones humanitarias “(ex delegado del INM1, entrevista septiembre 2020).

Los cambios en la política social, particularmente la eliminación de intermediarios, estuvieron sustentados en la exposición de los conflictos y la mala operabilidad de recursos públicos. De esta forma se justificó una política de austeridad con la reasignación y desaparición de fondos etiquetados, tales como el Fondo de Atención a Migrantes, desastres, fronteras, entre otros, que fueron concentrados dentro del presupuesto de otras Secretarías, como Defensa Nacional o Bienestar (antes Desarrollo Social) que ya se gestaba en el Congreso de la Unión para el Presupuesto de Egresos Federal 2019 (PEF, 2019).

Con las negociaciones de los Protocolos de Protección a Migrantes, se dio otra dirección a las inversiones en fondos y fideicomisos para atención a poblaciones migrantes. El presupuesto que era inicialmente destinado a cooperación para el desarrollo en la región fue redireccionado

hacia la ejecución de acciones de contención migratoria y ayuda humanitaria. Esto llevó a distintas formas de atrapamiento, como analizaremos en el próximo capítulo.

4.3.3 Protocolos de Protección a Migrantes PPM 1.0 (*Migrant Protection Protocols Remain in México- MPP*)

En enero de 2019, el gobierno de Donald Trump implementó un sistema de devolución a México de personas extranjeras, a fin de que esperasen sus procesos de asilo ante cortes de inmigración de Estados Unidos. Este programa se ejecutó bajo el eufemismo de Protocolos de Protección a Migrantes (PPM), conocido como "Permanece en México" o en inglés *Migrant Protection Protocols Remain in México- MPP*.

El proceso consistía en la devolución a México de solicitantes de asilo o de alguna otra forma de protección contra la deportación. Los migrantes que se internaban en puntos autorizados o no autorizados para entregarse a las autoridades fronterizas eran llevados a centros de detención (conocidos como hieleras y perreras), donde permanecían por periodos indeterminados, desde un día hasta tres meses.

Después de la detención, las personas bajo PPM eran devueltas a las ciudades fronterizas del norte de México a esperar con una cita para una audiencia en la corte de inmigración, para dar seguimiento a sus solicitudes de asilo. Este programa devolvía a solicitantes de asilo no mexicanos (en su mayoría latinoamericanos y del Caribe) a las ciudades fronterizas mexicanas de Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Nuevo Laredo y Matamoros. Al no ser devueltos a sus propios países, se respetaba aparentemente el principio de non-refoulement (no devolución). Sin embargo, muchos solicitantes eran perseguidos también en México o estaban allí en condiciones de gran inseguridad. En este sentido, el proceso de devolución era equiparable a lo que Hyndman y Mountz (2008) denominan *néo-refoulement*.

A partir de la primavera de 2019, las devoluciones se extendieron a todas las ciudades de la frontera entre Estados Unidos y México. La obligación de permanecer en México dejaba a las poblaciones solicitantes ante la incertidumbre y la posibilidad de ser rechazados, de ser expulsados-deportados como inmigrantes irregulares, repatriados voluntariamente y/o quedar en

atrapamiento en ciudades del norte de México, las cuales se han caracterizado por altos índices de inseguridad y violencia.

Durante la administración Trump, entre 2019 y 2020 se devolvieron a México bajo PPM 71,076 solicitantes de asilo. De acuerdo con el registro de *Metering list*, durante este periodo, los cruces del Puerto Paso del Norte en Ciudad Juárez, Chihuahua y el Puerto de San Ysidro en Tijuana se posicionaron como los mayores puntos de concentración acorde a las devoluciones y la cercanía con la circunscripción de cortes en Texas y California (Strauss center, 2019, COESPO, 2019 y Barrios et al, 2020).

Cuadro 5. Cortes de inmigración para atender a los inmigrantes solicitantes de asilo político en Estados Unidos 2019-2020

Circunscripción de la corte	Número de solicitantes bajo PPM
MPP-Court El Paso, Texas	19479
MPP-Court Brownsville, Texas	15752
MPP-Court Laredo, Texas	12852
MPP-Court San Ysidro, California	7624
MPP-Court Calexico, California	6469
...	
Total de casos en cortes	71076

Fuente: Barrios, López y Rubio (2020), a partir de Trac Migración 2020.

En proporción, Paris (2022a) expone que solo cerca el 1% de los solicitantes habían obtenido algún tipo de protección o logrado el asilo. De los 71,076 casos la gran mayoría fueron terminados por ausencia el día de la audiencia ante corte, 9 mil casos fueron cerrados o terminados por el juez, más de 32 mil migrantes bajo PPM recibieron una orden de deportación y al final del año 2020, 27 mil casos seguían abiertos en las cortes, ya fuera porque no habían iniciado el proceso o porque los solicitantes se habían presentado a todas sus audiencias, mientras sólo 641 personas obtuvieron el asilo u otra forma de protección contra la deportación.

En medio de las renegociaciones del nuevo Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ahora denominado T-MEC, Donald Trump amenazó a México con cerrar las fronteras y aumentar aranceles gradualmente en caso de no frenar la migración irregular. En respuesta, a finales de mayo el presidente López Obrador emitió una carta al presidente Trump donde se comprometió a frenar de inmediato los flujos³⁵. El canciller Marcelo Ebrard negoció con el

³⁵Carta del Presidente Andrés Manuel López Obrador al Presidente Donald Trump, 30 de mayo de 2019, disponible en: <https://presidente.gob.mx/carta-al-presidente-trump/>

gobierno estadounidense un conjunto de medidas para atender sus exigencias. Se dio así un giro radical dentro de la política migratoria mexicana, con el despliegue masivo de una agencia de seguridad recién formada, la Guardia Nacional, que tenía originalmente la misión de combatir el crimen organizado. En el caso de la frontera norte, se ejecutó la denominada “Operación espejo”, enviando a la Guardia Nacional a ciudades fronterizas y zonas de cruce indocumentado para evitar que la población migrante cruzara a Estados Unidos.

Esta “Operación espejo” fue una de las nuevas medidas de contención-disuasión más paradójicas en términos de soberanía nacional, debido a que contemplaba acciones conjuntas de seguridad con la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos. En los hechos, no sólo evitaba la salida del país (incluida la emigración de mexicanos) sino que impedía a personas susceptibles de protección internacional cruzar la frontera sin autorización para pedir asilo en ese país. Es decir, el objetivo de operación es salvaguardar lo que el gobierno estadounidense consideraba como su interés y su seguridad nacional (ver anexo 8).

Tales cambios en las políticas de control migratorio tuvieron sustento en las facultades exclusivas del ejecutivo federal. En septiembre de 2019, el gobierno de México anunció el decreto de Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria. En esta comisión, finalmente se dio el giro de una acción ejecutiva de libre tránsito, protección y promoción de derechos humanos, hacia una estricta política de contención, atrapamiento y expulsión, expuesto en este apartado por el Comisionado del INM, en donde se sustentan acciones para una migración segura, ordenada y regular, se le otorgaron mayores facultades a la S.R.E. en asuntos migratorios sobre la SEGOB y de forma tácita se dejaron bases para la militarización formal con la integración de la Guardia Nacional en apoyo a labores del INM, que anteriormente solo correspondían a personal civil (DOF, 19/092019).

En Ciudad Juárez a finales de 2019, ante la ralentización de los procesos de asilo y las condiciones de atrapamiento, poco a poco se fue asentando un campamento autogestionado en una zona federal alrededor de El Chamizal, aproximadamente, conformado por alrededor de 180 personas desplazadas internas. Este campamento, rápidamente se convirtió en un foco rojo para la seguridad de los acampantes, debido al clima extremo del desierto, en particular las bajas

temperaturas invernales. Por mediación del COESPAM y la red de OSC, se logró acordar el traslado y vinculación a los espacios de acogida registrados (GITM, diario de campo, diciembre, 2019).

4.4 La emergencia sanitaria por COVID-19 y la transición a la administración Biden

Al mes de la toma de protesta, el presidente Biden promovió una reforma ante el Congreso de los Estados Unidos con la intención de humanizar el sistema de inmigración y asilo. Promovió también una acción ejecutiva con la oficina para el reasentamiento de refugiados y ACNUR para finalizar los Protocolos de Protección a Migrantes.

Un efecto paradójico de la politización fue que medios internacionales informaron y registraron los avances de estas movilizaciones, construyendo así las caravanas y promoviendo su propio crecimiento. Con el éxito de convocatoria, políticos de la oposición hondureña, organizaciones de migrantes, y otros actores, generaron nuevos llamados a caravanas, de tal suerte que durante el último trimestre de 2018 y a inicios de 2019, varias caravanas partieron tanto de Honduras como de El Salvador para atravesar México y llegar a Estados Unidos (Contreras y París, 2021).

En marzo 2021 con el propósito de readmitir a las personas que tenían casos pendientes en Estados Unidos bajo MPP³⁶, se inició un operativo denominado CONECTA FinMPP. No obstante, continuarían las expulsiones bajo el Título 42. Lo que, es más, durante los primeros meses de la administración Biden empezaron a llevarse a cabo expulsiones laterales; es decir, personas aprehendidas un punto de cruce irregular o que se entregaban a las autoridades estadounidenses voluntariamente, eran enviadas por avión a otro puerto fronterizo para ser expulsadas a México hasta a 2 mil millas de su lugar de cruce.

A partir del 20 de marzo de 2020, con la declaración de la pandemia COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) el gobierno estadounidense cerró sus fronteras terrestres, con la restricción de únicamente permitir “cruces esenciales” y exclusivamente

³⁶ De acuerdo con la Universidad de Syracuse, cerca de 26,000 personas se encontraban con casos pendientes bajo PPM.

para ciudadanos estadounidenses. Basado en el Título 42 del Acta de Salud de Estados Unidos, el gobierno de Donald Trump anunció que, en lugar de realizar los procesos regulares de aprehensión y deportación o retorno de migrantes a sus países de origen, implementaría expulsiones inmediatas hacia países contiguos de donde provenían los migrantes indocumentados (Canadá y México).

Inicialmente, el gobierno de México admitió la devolución de personas mexicanas y centroamericanas bajo el Título 42. Más adelante, estas expulsiones se generalizaron a nacionales de países de habla hispana. En 2021, migrantes haitianos fueron expulsados también masivamente a México o a Haití bajo el Título 42. Esta política impidió también la entrada a personas susceptibles de protección internacional, sin darles oportunidad de solicitar asilo en los puertos de entrada terrestres.

A raíz de la declaración de la pandemia, las primeras acciones de Gobierno federal en este rubro consistieron en el levantamiento de cercos sanitarios, ordenando el cierre de puertas en los Centros Integradores para Migrantes de la Frontera Norte. A mediados de abril de 2020, al presentarse los efectos iniciales del COVID-19 en las ciudades de la frontera norte, los actores y grupos de interés involucrados en la atención humanitaria tuvieron que hacer frente a esta nueva emergencia respetando las medidas de sana distancia, reduciendo las capacidades de recepción y cerrando sus puertas con la población que atendían en ese momento.

Durante el periodo comprendido desde la campaña electoral de Estados Unidos, al anuncio del Colegio electoral en el año 2020 y hasta la toma de posesión de Joseph Biden como presidente en de enero de 2021, se produjeron una serie de expectativas en torno a la apertura de fronteras y la terminación de las expulsiones en las diversas poblaciones migrantes, que se encontraban atrapadas en el corredor México- Estados Unidos. Tales esperanzas se fundaban en los discursos de campaña del Presidente Biden, relativos a terminar con los Protocolos de Protección a Migrantes, a una posible reforma migratoria integral, a la protección de niñas, niños y adolescentes no acompañados y a la reconstrucción del sistema de asilo. Estas declaraciones generaron grandes expectativas entre la población migrante que se encontraba en distintos lugares de México, Centroamérica y Sudamérica. Así, en poco tiempo, aumentaron extraordinariamente los flujos de migrantes que llegaban a la frontera norte (López y París, 2022).

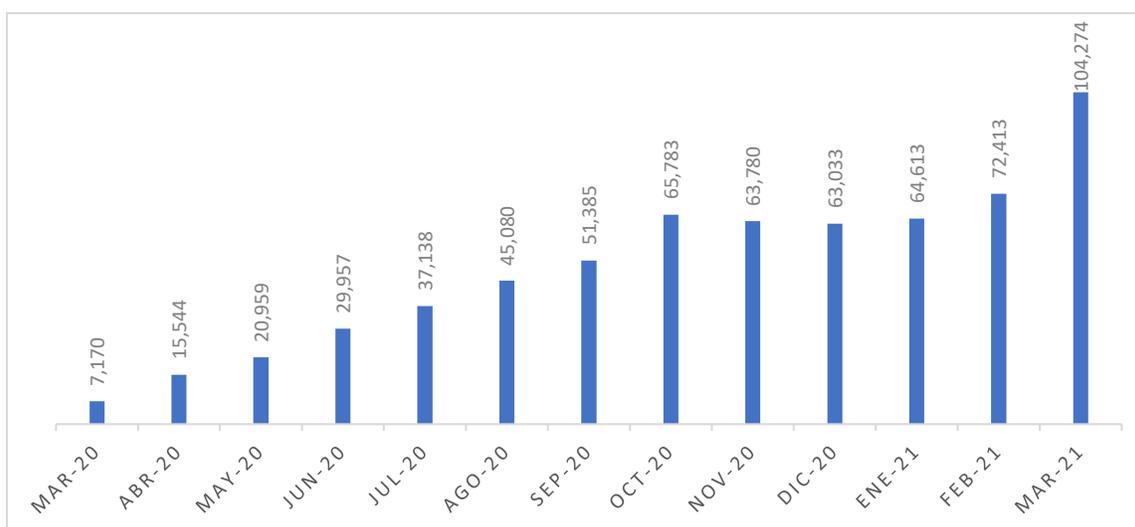
En Juárez, los espacios de recepción y acogida fueron nuevamente saturados ante el incremento de flujo de personas que llegaron a la expectativa del cambio de administración. Mientras que, en Tijuana, se formó en pocos días un campamento de solicitantes de asilo en las cercanías del puerto de entrada de El Chaparral que fue creciendo durante los meses siguientes y donde llegaron a vivir más de 1,500 personas (López y Paris. 2022).

El campamento de El Chaparral, rápidamente se convirtió en un problema público, al ser un espacio de riesgo para sus habitantes, no contaba con agua y saneamiento, los servicios sanitarios cercanos fueron sobrepasados, la administración de espacios, insumos y carpas se convirtió en una situación de conflicto, casi de pago de piso entre los liderazgos que comenzaron a administrar el sitio (Diario de campo, julio 10 de 2021).

El campamento del Chaparral se convirtió en un espacio de riesgo y vulnerabilidad, por una parte, debido a las amenazas sanitarios que representaba, además de la exposición a las inclemencias del clima al que se encontraban expuestas las personas acampando. Por otra parte, comenzaron a desarrollarse prácticas ilegales, como el consumo, venta de estupefacientes y portación de armas, además de la presencia cada vez más notable de coyotes, coyotes humanitarios y tratantes de personas en los alrededores (Diario de campo, julio de 2021. Ver anexo 9).

La administración Biden continuó la ejecución del Título 42, incrementando incluso los números de expulsiones a México en los meses de febrero y marzo de 2021. Así mismo, empezó a realizar expulsiones laterales; es decir, personas aprehendidas un punto de cruce irregular o que se entregaban a las autoridades estadounidenses voluntariamente, eran enviadas por avión a otro puerto fronterizo para ser expulsadas a México hasta a 2 mil millas de su lugar de cruce.

Gráfica 3. Expulsiones bajo Título 42 entre marzo 2020 y marzo 2021



Fuente: DHS 2022.

Al mes de la toma de protesta, el presidente Biden promovió una reforma ante el Congreso de los Estados Unidos con la intención de humanizar el sistema de inmigración y asilo y tratar de poner fin al programa PPM Quédate en México. También solicitó a la oficina para el reasentamiento de refugiados y ACNUR diseñar y administrar un plan para readmitir en Estados Unidos a los solicitantes de asilo que tenían casos abiertos bajo PPM, lo que representaba a cerca de 26,000 personas.

En seguimiento a lo anterior, en febrero de 2021 dio marcha un operativo denominado CONECTA FinMPP. Se trató de un operativo conjunto entre distintas agencias internacionales, gubernamentales y de la sociedad civil para dar seguimiento a los casos, internar a las personas con casos pendientes ante cortes en Estados Unidos y mejorar las condiciones del saturado sistema de cortes de inmigración.

La reapertura de fronteras terrestres al sur de Estados Unidos inició en noviembre de 2021, bajo nuevos criterios sanitarios y la exigencia de comprobante de esquema de vacunas (únicamente las vacunas avaladas por la OMS), continuaría la ejecución del Título 42 y en diciembre el Departamento de Estado de Estados Unidos en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores (México) anunciaron el restablecimiento de los Protocolos de Protección a Migrantes en las ciudades de la frontera norte.

Conclusiones

Desde mediados de la década de los ochenta, el proceso migratorio en la frontera norte de México se ha transformado. Muchos de estos cambios han sido promovidos por la noción de crisis migratoria, securitaria o humanitaria. A partir del año 2001, se ha posicionado el tema de la movilidad humana como una cuestión que atañe a la seguridad nacional, a la vez que representa un problema humanitario a resolver. Por lo tanto, en la administración de los flujos y en la provisión de servicios humanitarios, se han involucrado múltiples actores gubernamentales, intergubernamentales y no-gubernamentales. Esto ha dado lugar al crecimiento de infraestructuras humanitarias, que analizaremos en el próximo capítulo.

La problematización de la movilidad humana como un asunto de seguridad nacional ha promovido el desarrollo de dispositivos de gubernamentalidad, tales como centros de detención (o estaciones migratorias en México) e infraestructuras humanitarias. Las políticas de control, las estructuras de detención y deportación son justificadas o legitimadas bajo eufemismos tales como “rescate de migrantes”, “acciones en contra del tráfico y trata de personas” o “repatriaciones asistidas”, entre otros. Muchas de estas prácticas denominadas “humanitarias” se han ejecutado fuera o al margen del marco normativo y de las responsabilidades internacionales en materia de asilo.

De esta forma, los gobiernos de México y Estados Unidos han construido discursos hegemónicos, fundamentados en la seguridad del Estado por encima de todo (razón de Estado), teniendo repercusiones nefastas en las poblaciones migrantes y solicitantes de protección internacional en el corredor migratorio México-EUA. Una de las consecuencias de estas políticas ha sido la apertura de espacios para los negocios de la migración y la generación de zonas grises en la provisión de servicios humanitarios, como se analiza en el siguiente capítulo.

En términos de Menjívar, Ruiz y Ness (2019) se puede afirmar que las crisis migratorias fueron discursiva y políticamente construidas, con el objetivo de legitimar un sistema de control y selección de la migración. La escenificación de migraciones colectivas, denominadas “caravanas”, estableció las bases discursivas para que los gobiernos gestionaran la administración de una crisis migratoria y posteriormente humanitaria. Con base en las acciones ejecutivas y reformas estructurales, hasta aquí expuestas, corroboramos, la instrumentalización de dispositivos de

gubernamentalidad, respecto a que las políticas de inmigración y asilo estadounidense, a partir de la década de los ochenta comenzaron a transformar mecanismos estructurales para el control migratorio remoto y al interior del país, sucesivamente, se fueron integrando nuevos dispositivos de control y ejecutado acciones tanto de hiperterritorialización como externalización.

Se remarca como mecanismo causal, la ejecución de políticas de inmigración y de control fronterizo que construyeron los escenarios para la externalización de los procesos de asilo durante la Administración Trump, tales como la implementación de listas de espera, los PPM y las expulsiones bajo Título 42, que a la par, han incentivado las industrias del control (Hernández, 2012).

Con las negociaciones de los Protocolos de Protección a Migrantes, se dio otra dirección a las inversiones en fondos y fideicomisos para atención a poblaciones migrantes, los cuales, en origen serían destinados a cooperación al desarrollo en la región, pero finalmente fueron redireccionados hacia la ejecución de acciones de contención migratoria y ayuda humanitaria. Esto ha llevado a distintas formas de atrapamiento y a la rápida expansión de las infraestructuras humanitarias, como analizaremos en el próximo capítulo.

CAPITULO V. FINANCIAMIENTOS, SUBCONTRATACIONES Y NEGOCIOS HUMANITARIOS

Introducción

Los límites estructurales entre México y Estados Unidos son físicamente observables a través del muro y alambrado de púas que se extiende desde playas de Tijuana en Baja California, bordea sierras y desiertos entre Sonora y Arizona, hace barricada con la cuenca del río Bravo surcando Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila y Texas, y llega hasta la bahía de Bagdad en Tamaulipas. Dicho entramado que integra dispositivos de vigilancia y control ha dado lugar a escenarios de alta seguridad, acompañado por drones y helicópteros sobrevolando constantemente, áreas conurbadas fronterizas, cámaras de vigilancia, alumbrado, sensores infrarrojos de calor y movimiento, así como el patrullaje permanente.

La misión primordial de la frontera se ha convertido en clasificar objetos y personas que cruzan, en este sentido, Kearney (2008) lo presenta como un espacio clasificador y filtro de valor. En esta clasificación también se encuentran inmersas las clases sociales, que dan cabida al intercambio desigual de valor; por ejemplo, entre inmigrantes o no inmigrantes y sus disparidades de estrato social, denominados por Kearney como CLASE e identidades (etnia, sexo, nacionalidad, identidad de clase, género y raza).

Así, además de una línea limítrofe protegida por un escenario de alta seguridad entre México y EUA, la frontera se compone de un enorme aparato burocrático, legal, político y sociocultural que define formal e informalmente y divide a las poblaciones, además de encontrarse en constante reconfiguración con base en el triage de personas y cosas.

Estas estructuras burocráticas, legales, políticas y socioculturales han definido los procesos de control de la libre circulación, generando cada vez mayores condiciones de atrapamiento para poblaciones migrantes (Núñez y Heyman, 2007) y solicitantes de asilo. Esto sucede principalmente debido a la intensificación de la vigilancia en ambos lados de la frontera; al interior de Estados Unidos con ICE y en el bordo con CBP y la patrulla fronteriza, facultados cada vez más como funcionarios para ser filtros humanitarios; y en México con operativos de “rescate” o “espejo” de la Guardia Nacional y la reciente militarización del Instituto Nacional de Migración.

Con base en el rastreo de procesos políticas, en este capítulo el propósito es describir y explicar a partir de tales registros las negociaciones y procesos de financiamiento e inversión, que han dado lugar a la transformación de la industria del rescate hacia la creación de infraestructuras humanitarias, con la transición a un nuevo esquema de subcontrataciones. Se busca caracterizar a los actores y grupos de interés más involucrados en la construcción social de la frontera norte (Velasco y Contreras, 2016) con énfasis en su transformación hacia la acción humanitaria.

El capítulo se divide en dos apartados, en el primero profundizamos en descripción de las negociaciones por parte de los órganos gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, así como el consorcio de agencias internacionales (OIM-ACNUR-Unicef), la colaboración de socios estratégicos transnacionales (Misión Scalabrini, HIAS, Al Otro Lado, *American Friend Service Committee*, entre otros) y sociedad civil organizada binacional y local. Ante el arribo y sucesivo atrapamiento de poblaciones susceptibles de protección internacional, estos actores han crecido y han multiplicado las infraestructuras tales como albergues, comedores, clínicas, centros de capacitación en inserción laboral de migrantes y refugiados, con el objetivo de participar en el “rescate humanitario”. Muchas de estas infraestructuras humanitarias dependen de fuentes de financiamiento internacionales.

En la segunda parte, se explica cómo estas interacciones y cambios en la forma de financiamientos y captación de recursos, crearon mercados bajo complejos contextos de atención humanitaria. Se expone cómo la formación de la red de albergues en ambas ciudades evolucionó en diversas etapas, así como la readaptación de espacios y apertura de hoteles filtro ante la contingencia sanitaria por el COVID-19.

Por último, se expone como, a inicios de la administración Biden, se llevó a cabo el programa CONECTAFinMPP, un ejercicio de política de reparación y terminación de casos pendientes de PPM, en el que se conjugaron de esfuerzos entre los diversos actores y grupos de interés estudiados, para hacer uso las capacidades e infraestructuras instaladas.

5.1 Financiamientos, subvenciones gubernamentales y negocios de la migración

Desde las negociaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos posteriores al Acta de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986, se generaron los acuerdos y las bases formales para la externalización de los controles migratorios y el combate contra el tráfico y la trata de personas.

Dentro de tales acuerdos, se dieron garantías para ciertos inmigrantes mexicanos, futuros beneficios comerciales y diversos acuerdos de cooperación en materia de seguridad (París, 2020), que incluyen desde la participación de agentes estadounidenses en la investigación de las redes de tráfico de personas, hasta la transferencia de recursos para infraestructura de vigilancia y capacitación de funcionarios de migración (Paris, 2017a). Dichos intercambios se dieron bajo la exigencia del gobierno de Estados Unidos a su contraparte mexicana, de llevar un mayor control de la movilidad humana no sólo en las zonas fronterizas sino en todo su territorio transformándolo, a través de los años, en un país frontera o antesala de contención de flujos migratorios irregulares.

Los intentos formales por detener la inmigración indocumentada de México hacia Estados Unidos a partir de IRCA y los sucesivos controles fronterizos transformarían las condiciones, el costo oportunidad y reto de cruce, lo cual, atraería a distintos actores sociales a la frontera norte de México. El extinto programa Bracero, finalizado desde 1967, había heredado los cimientos de un circuito migratorio incitado legalmente, ahora incompleto y en interdicción, que detonaría la migración indocumentada desde los años ochenta en adelante.

5.1.1 Sociedad civil organizada, industrias del rescate y humanitarismo

A causa de políticas más restrictivas y de criminalización hacia las poblaciones migrantes, el cruce indocumentado de la frontera empezó a hacerse más peligroso y difícil. De tal manera, la Iglesia Católica detectó la necesidad de instalar servicios de hospedaje y alimentación dignas para las poblaciones migrantes en tránsito y deportadas. El Seminario de Tijuana, a través del Obispo Emilio Merlié, exhortó al apostolado de la migración, la Congregación de Misioneros de San Carlos Borromeo o Scalabrinianos.

En 1985, un equipo bajo la responsabilidad del Padre Flor María Rigoni llevó a cabo un estudio diagnóstico y revisó el contexto de varias ciudades de la frontera. Simbólicamente, en el centenario de la congregación Scalabrini, el 4 de abril de 1987, esta congregación fundó la Casa del Migrante Tijuana (Ver anexo 10. Recepcionista Casa del Migrante Tijuana, visita y comunicación personal, 10 de marzo 2020).

Ante condiciones similares que enfrentaban las poblaciones migrantes en Ciudad Juárez, se tiene registro desde 1983 del inicio de labores de intervención social de la pastoral migrante en la ciudad (Director de Casa del Migrante en Juárez, comunicación personal, diciembre 2019). Derivado de diversas negociaciones con la estructura jerárquica católica, la Orden de San Carlos Borromeo recibió del Obispo de Ciudad Juárez, Manuel Talamás Camandari, y de la organización católica europea *Adveniat*, la donación de un cheque por la cantidad de \$157,000 dólares (Trápaga, 2012). En 1990 se fundó la Casa del Migrante en Ciudad Juárez (ver anexo 11), perteneciente a la Red Casas del Migrante Scalabrini (Director de Casa del Migrante en Juárez, comunicación personal, diciembre 19 de 2019).

A mediados de los noventa, se sentarían bases para las coaliciones promotoras en México (Sabatier, 1993). Se abrieron canales para la participación social a través de la sociedad civil organizada, con una mayor visibilidad e incidencia a nivel nacional de asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales y agrupaciones de académicos en atención a distintos asuntos de índole pública. Mientras que algunos de estos organismos se crearon con la misión de apoyar la transición a la democracia, el respeto a los derechos humanos y la atención a grupos vulnerados, en Juárez y Tijuana se conformaron bases del entramado social para la atención a migrantes, así como otros asuntos transfronterizos.

En Tijuana, la unión de esfuerzos de organizaciones de terreno en torno a las personas en movilidad llevó a la creación, en 1996, de la Coalición Pro-Defensa del Migrante, A.C. (COALIPRO), una red pionera de organizaciones de la sociedad civil en Baja California, especializada en la atención y defensa de los derechos humanos de la población migrante en general. Su objetivo es la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en ambos lados de la frontera. Al cabo de pocos años, logró el apoyo de aliados y donatarios y para el fortalecimiento de las propias instituciones que la conforman (Ver anexo 12).

Forman parte de la COALIPRO en Tijuana, la Casa del Migrante en Tijuana, Instituto Madre Asunta, Casa YMCA para Menores Migrantes, Ejército de Salvación y Casa Puerta de Esperanza. En Mexicali el Albergue del Desierto, Centro de apoyo al trabajador migrante y Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica (coordinadora COALIPRO Tijuana, entrevista virtual, 2 de septiembre 2021).

Durante la primera década del 2000, el aumento de la violencia, la inseguridad y la impunidad en el país provocaron manifestaciones y posicionamientos de la sociedad civil organizada, llevándola a tener aun mayor presencia en la vida pública de México. Además, desde el gobierno federal y gobiernos estatales, también se promovió que la intervención social hacia víctimas de violencia y grupos vulnerados se delegara cada vez más a organizaciones civiles y otras de índole no gubernamental, facilitando medios administrativos para la institucionalización de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), así como canales para la gestión y transferencia de recursos financieros y donaciones en especie.

En este sentido, desde la administración de Vicente Fox (2000-2006), se llevaron a cabo reformas, que serían continuadas por su sucesor, Felipe Calderón (2006-2012), con el objetivo de promover la incidencia, profesionalización e institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil. Un paso trascendental ocurrió con el decreto y operación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) de 2004 y la creación de fondos etiquetados para programas sociales y de coinversión social.

Dichas reformas al marco normativo federal en materia de sociedad civil organizada, fueron trascendentales para la formación de un modelo de participación social, con procesos de institucionalización a través de mecanismos y criterios específicos, de los cuales se destacan; el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, la obtención de la Clave Única (CLUNI) y la presentación de informes anuales, para que las OSC fueran reconocidas como donatarias autorizadas y pudieran participar en la gestión, acceso y transparencia a recursos federales, a través de convocatorias, concursos públicos y licitaciones.

En este rubro, a nivel federal se hicieron modificaciones al Presupuesto Federal de Egresos (PEF), en cuanto a Fideicomisos y Fondos, como el etiquetado para atención a desastres (Fonden), Fondo de Fronteras y otros relacionados a poblaciones vulnerables. Cabe destacar que, en 2008,

se creó el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM), un programa presupuestario perteneciente al Ramo 23, que se ejecutó entre 2009 y 2017³⁷.

De igual forma, en esta reestructuración de fondos, subvenciones e institucionalización de OSC, se originaron programas para la profesionalización del servicio público profesional de carrera, canales para la transparencia de recursos, evaluación de programas públicos, mecanismos de participación e incidencia para consejos, cámaras y fundaciones, colegios, financiadoras y fideicomisos de empresarios, etc.

Durante el periodo de ejecución del FAM (2009-2017) y del Fondo de Atención a fronteras (2014-2018), se adaptaron Lineamientos de Operación y se convirtieron en recursos económicos para apoyo y desarrollo de infraestructuras relevantes para las administraciones estatales, municipales y organizaciones civiles. Para la operacionalización de los fondos se desarrollaron esquemas de recepción a través de los gabinetes y secretarías de las entidades federativas, y para su administración se amortizó al marco legal federal y estatales.

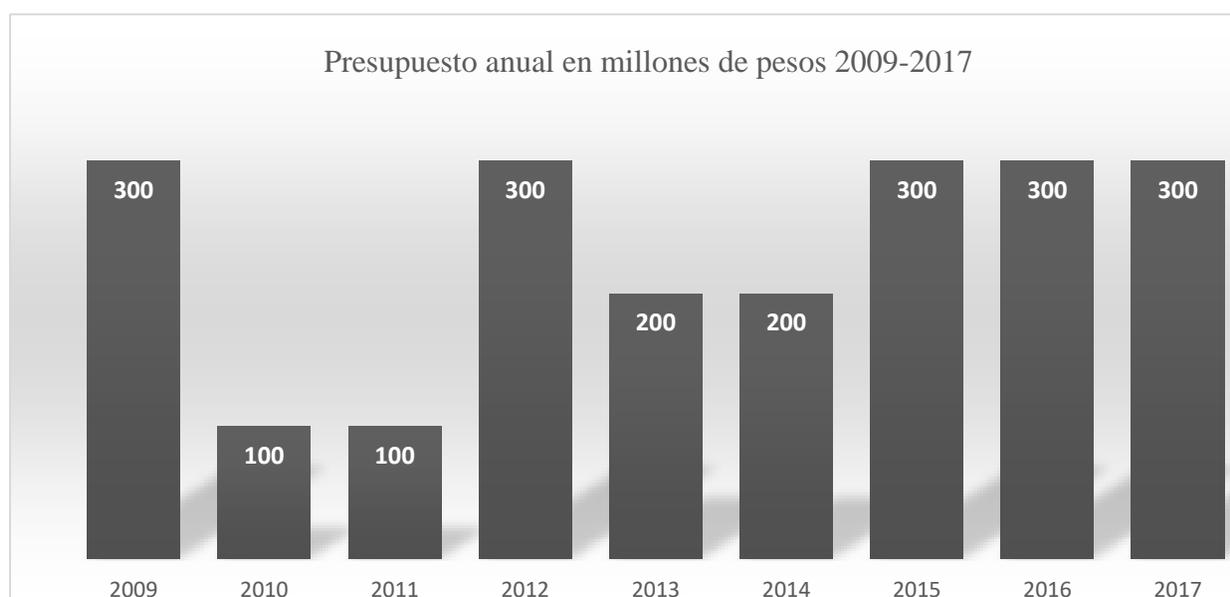
Anualmente (ver **gráfica 4**), a través del FAM, los Estados en colaboración con municipios llevaban a cabo licitaciones para obras de infraestructura, apoyo para el fortalecimiento de OSC. También se establecieron acuerdos con empresas operadoras de autobuses (operadoras como Estrella blanca y Obnibus de México) para que dieran descuentos a migrantes repatriados que aceptaban retornar a sus localidades de origen. A través de las oficinas municipales, en colaboración con las redes de albergues, se canalizaba a las personas deportadas con un apoyo único (que osciló entre 1200-2000 pesos) para boletos de autobús a localidades del centro y sur del país (Dirección municipal de derechos humanos, entrevista, septiembre 2020).

Los Lineamientos para la Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes tenían por objetivo definir los criterios para la distribución, aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del fondo. Los recursos otorgados a las OSC y a las empresas tenían el carácter de subsidio federal y se destinaban a proyectos, acciones y obras de infraestructura. Estaban destinados al equipamiento de albergues y OSC que apoyaban a los trabajadores migrantes en retorno (deportados) y a las familias receptoras de remesas para: a)

³⁷ Eliminado en la planeación del PEF en 2018, en la administración del presidente López Obrador bajo el cambio de política social de “transferencia de recursos y apoyos sin intermediarios” y reestructuración del esquema de financiamientos hacia poblaciones migrantes y atención humanitaria, como se analizará en el siguiente capítulo.

Encontrar una ocupación en el mercado formal; b) Contar con opciones de autoempleo; c) Generar ingresos; d) Mejorar su capital humano y su vivienda; y e) Apoyar la operación de albergues que los atiendan y retornar a su lugar de origen, en su caso (FAM, DOF 2009-2017).

Gráfica 4. Presupuesto del FAM 2009-2017



Fuente: elaboración propia a partir de portal de transparencia <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> y Lineamientos de operación del FAM, DOF 2009-2017.

Baja California y Chihuahua, fueron estados beneficiados anualmente por el Fondo de Apoyo a Migrantes, durante toda su existencia de 2009 al 2017. Ambas entidades recibían recursos a través de sus secretarías de gobierno, las cuales, para su administración y ejecución, colaboraban con dependencias municipales y redes de OSC (institucionalizadas y con registro como AC). Para el caso Tijuana el presupuesto del FAM era redistribuido a través del Congreso estatal y de la Secretaría de Gobierno del Estado de Baja California; en el caso de Chihuahua, a través de la Secretaría de Gobierno del Estado que lo canalizaba a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Dirección de Asuntos Migratorios del municipio de Juárez, posteriormente, denominada Dirección de Derechos Humanos.

Paralelamente, a partir del gobierno de Felipe Calderón se ejecutaron los operativos conjuntos en Baja California y Chihuahua contra el crimen organizado. La militarización de la seguridad pública no disminuyó la violencia, sino que provocó un aumento sin precedentes de homicidios dolosos y otros delitos de alto impacto ligados al crimen organizado. Entre los espacios

de conflicto, se encontraron como focos rojos los centros de rehabilitación para usuarios de drogas, centros de integración juvenil y albergues para migrantes, que se convirtieron en focos de riesgo ante secuestros, extorsión y enganchamiento forzado por parte de las organizaciones criminales.

En Ciudad Juárez, debido a reiteradas amenazas para seguridad del propio albergue, por acuerdo de la red Scalabrini de Casas del Migrante se concedió la administración de este centro a la orden de padres dominicos, quienes soportaron al frente en los años más cruentos. En 2010, esta orden cedió la coordinación de la Casa del Migrante al Seminario Conciliar (Dirección Casa del Migrante Juárez, diario de campo 19 de diciembre 2019).

El número de deportados por Juárez disminuyó radicalmente a partir de ese año. Es probable que esto fuera consecuencia de las negociaciones que emprendió el presidente municipal, José Reyes Ferriz, con autoridades estadounidenses federales y del estado de Texas. Reyes Ferriz se caracterizó por su discurso criminalizante hacia las personas repatriadas, argumentando que eran reclutadas por el crimen organizado. Logró así que "se restringirían las deportaciones de personas con antecedentes penales por esta ciudad para desviarlas a otros puntos considerados de menor riesgo como Ojinaga, Chihuahua, Tijuana, Baja California y Piedras Negras, Coahuila" (Alarcón y Becerra, 2012).

Lamentablemente, ese precedente de distorsión criminalizante hacia las personas deportadas se generalizó y rápidamente se difundió –"que ni vengan los repatriados por que entre ellos vienen los delincuentes", un discurso que ya existía en Estados Unidos, pero que aquí [en la frontera norte] también se comenzó a divulgar – (exdelegado INM, entrevista septiembre 2020).

Los niveles de inseguridad, impunidad y desesperanza a consecuencia de la guerra contra el narco, como se le denominó coloquialmente, llevaron en ambas ciudades a que distintos actores sociales, cámaras de profesionistas, empresarios, representantes de organizaciones civiles se manifestaran y tomaran posicionamientos ante las autoridades de los tres niveles de gobierno, destacándose en Tijuana las marchas por la Paz.

En 2010 diversas Organizaciones de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez, algunas institucionalizadas de larga tradición, entre ellos activistas y pioneros de la Coalición binacional

del movimiento medio ambiental de Sierra Blanca de 1998³⁸ y del consejo ciudadano de OSC, colectivos, activistas, grupos de defensores de derechos humanos, académicos, entre otros, formaron mesas y foros públicos que tuvieron como resultado el programa Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la ciudad (ver anexo 12).

Todos Somos Juárez fue un ejercicio incipiente de gobernanza por resultados, surgido como programa de gobierno federal en 2010,³⁹ con una inversión federal de 3,383 millones de pesos distribuidas en los rubros de educación, economía, salud, educación, cultura, deporte y desarrollo social. El objetivo fue llevar a cabo una acción de carácter integral de coparticipación entre federación, el estado de Chihuahua y el municipio de Juárez en conjunto con la sociedad juarense (Gobierno federal, 2010).

En febrero de 2010 se llevaron a cabo mesas de trabajo con funcionarios de los tres órdenes de gobierno para presentar propuestas de cómo mejorar la situación de la ciudad, “incluyendo académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, jóvenes y muchos otros ciudadanos”. El propósito fue proponer una política pública para responder a la difícil situación en la que se encontraba la ciudad. Se diseñaron 160 acciones y compromisos concretos a 100 días, sustentados en tres ejes rectores: Participación ciudadana, integralidad de políticas públicas y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno.⁴⁰ El programa Todos Somos Juárez dejó sentados precedentes en torno a la acción pública local y multinivel por tratarse de un ejercicio de gobernanza en el cual se logró la colaboración entre los tres niveles de gobierno y la ciudadanía juarense a través de organizaciones y el sector empresarial (Exdelegado INM, entrevista personal, 12 de octubre 2020).

³⁸ La coalición binacional se caracterizó por surgir de un movimiento social que sentaría precedentes en torno la incidencia en política e institucionalización de la sociedad civil organizada en la región Juárez-El Paso, logró amalgamar a una diversidad de actores públicos, organizaciones sociales, academia y sector empresarial que en conjunto a través de la acción pública ejecutaron una variedad de estrategias y formas de lucha visibles, marchas, huelgas de hambre, cabildos y comunicación con autoridades políticas de alto nivel, acaparamiento de los medios de comunicación masiva, consolidación de redes y coaliciones transnacionales, creación *ex profeso* de organizaciones y el bloqueo de puentes internacionales. Estas estrategias en conjunto con la participación de la élite política mexicana y en menor grado la estadounidense, coadyuvó a que se negara el permiso de operar el confinamiento nuclear en la zona fronteriza, habitada en su mayoría por mexicoamericanos (López, 2010).

³⁹ En respuesta al escenario de violencia generalizada, particularmente, a pocos días de las matanzas de Villas de Salvarcar y Horizontes del sur (CDNH, 2011).

⁴⁰ Véase estrategia, disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf.

La posibilidad de implementar este tipo de gobernanza se basaba en la existencia previa de una gran diversidad de asociaciones civiles en la frontera. Cabe señalar que esta vitalidad de la sociedad civil se debía en gran parte a la colindancia de Juárez y Tijuana con El Paso (Tx) y San Diego (Ca) respectivamente. Muchas OSC en la frontera norte de México surgieron originalmente como *non profits* en Estados Unidos. A la vez, es común que sus líderes, directores, mecenas o donatarios sean estadounidenses o mexicanos inmigrantes en Estados Unidos. Muchas cuentan también con la participación de mexicanos deportados (Arti-vista Excolaborador y fundador *Border Angels*, comunicación personal Embajada migrante, diario de campo, 8 de diciembre 2020).

Baja California se destaca por ser la segunda entidad federativa con mayor número de organizaciones y asociaciones civiles registradas con CLUNI⁴¹ para diferentes sujetos sociales, después de la ciudad de México. Algunas características distintivas de las dinámicas y cultura de incidencia e intervención social en las ciudades de Juárez y Tijuana son el activismo transfronterizo, la acción en terreno de aliados binacionales, transferencias de fondos, donaciones, eventos de caridad entre otras acciones (Coordinadora de *Families Belong Together/ Al Otro Lado*, entrevista virtual, 19 de julio 2021).

De tal forma, desde antes de la institucionalización y amortización legal de las actividades de la sociedad civil organizada en México, ya se habían ideado maneras para captación de fondos, donaciones en especie, subsidios y otras formas de financiamientos (*fundraising*) y captación de insumos. Como lo describe uno de fundadores de la organización pro-migrante binacional *Border Angels*:

Para el 2010 algunas organizaciones y líderes transfronterizos empezamos a movernos para armar una zona o red de apoyo con organizaciones de inmigrantes de California, como lo que se ha logrado ahora con las donaciones... la estrategia era unir a las redes de allá con la gente acá, pero en aquel tiempo [finales de la década del 2000] no había para todos, antes bajaban donaciones, nomás las organizaciones grandes como Desayunador salesiano, Casa del Migrante, Madre Asunta, Ejército de Salvación y YMCA... las que todo mundo conocía, venían donaciones o les mandaban dinero y decías solo para ellos como si fueran los únicos que existían, todos los demás [organizaciones emergentes] no lograban ninguna, las que llegaban venían de Los Ángeles, San Diego y Dallas por medio de la organización de Hermandad mexicana nacional [ver <https://www.hermandadmexicananacional.com/>] ...comenzamos a hacer vínculos con organizaciones de Los Ángeles y con una coalición de organizaciones inmigración del sur de California y de la guardia de *Border Angels* y otros albergues que empezaban... (Arti-vista *Excolaborador Border Angels*, comunicación personal, diario de campo 8 de diciembre 2020 embajada migrante).

⁴¹ Clave Única de Inscripción (CLUNI), herramienta para formar parte del registro federal de OSC, acorde a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Con el tiempo, estas dinámicas de *fundraising* generaron lógicas y prácticas mercantiles y empresariales; es decir, empezaron a emerger formas de financiamiento, subvención y coinversión, además de un empresariado local con causas sociales en torno a poblaciones migrantes, particularmente deportadas. De acuerdo con el excolaborador de *Border Angels*, algunas organizaciones o activistas se corrompieron o empezaron a considerar a las organizaciones como empresas que debían competir en un mercado. (Arti-vista *Excolaborador Border Angels*, comunicación personal, diario de campo 8 de diciembre 2020 en Embajada migrante, ver anexo 13).

Hasta 2015, debido a la afluencia de personas repatriadas, se había conformado un complejo entramado de organizaciones de la sociedad civil en el estado de Baja California. En concordancia con Paris y Müller (2016), estas OSC se diferencian por su objeto social en dos tipos: promotoras y defensoras de los derechos humanos, por un lado, y organizaciones de terreno o asistencialistas, por el otro.

5.2 Fondos y misiones temporales de las agencias internacionales en la frontera norte

5.2.1 Construcción de la antesala de contención y transformación del esquema de financiamientos

En 2010, en el marco del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) y con el fin de lograr mayor cooperación, la OIM en México difundió la necesidad de estrechar lazos entre el Gobierno mexicano, aliados intergubernamentales, socios estratégicos y organismos que conforman el Grupo Mundial sobre la Migración de las Naciones Unidas, el ACNUR, UNFPA, ONU Derechos humanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU-Mujeres, Unicef y OIT.

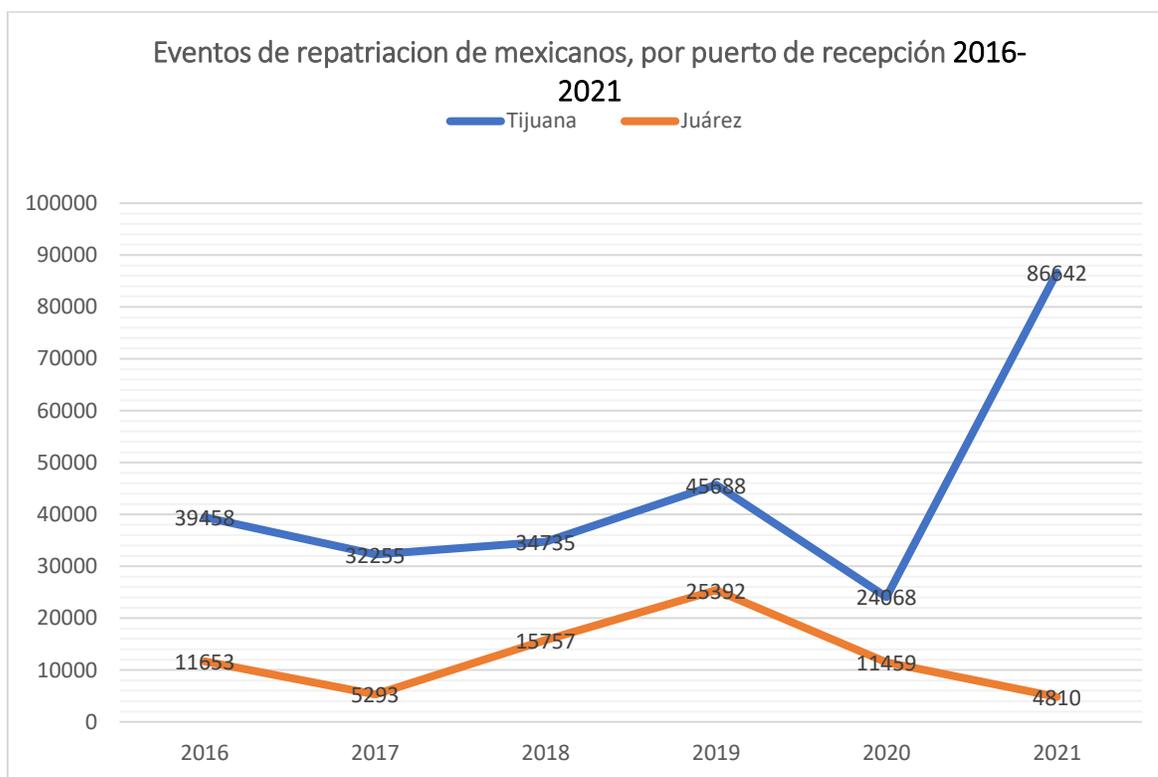
Al año 2012, las violencias derivadas de la lucha entre organizaciones traficantes de drogas y el gobierno, provocaron una reconfiguración del proceso migratorio en Chihuahua. Hasta entonces, existía una importante migración interna hacia las ciudades de Chihuahua y Juárez, debido al *boom* maquilador iniciado en los años noventa y el establecimiento del clúster manufacturero (Rubio,

2005). A raíz de la ejecución del conjunto operativo Chihuahua en 2007, se generaron contextos de expulsión y desplazamiento forzado novedosos en los municipios colindantes a la frontera con Texas, Juárez, Janos, Guadalupe y Práxedes G. Guerrero, así como en el centro y suroeste del estado, en Chihuahua capital y localidades de la Sierra Tarahumara, como Cuauhtémoc, Bocoyna, Urique y Guachochi.

En 2010, Ciudad Juárez se posicionó como la ciudad más violenta del mundo y con mayores índices de homicidios por habitante. A nivel nacional encendió alarmas como zona de expulsión con un estimado de 260,000 personas expulsadas hasta 2011 (Velázquez, 2010), de las cuales, se estima que la mitad eran desplazados internos (Barrios de la O, 2014) que buscaron resguardo en otras ciudades de México, mientras el resto logró internarse a Estados Unidos. Quienes pudieron cruzar la frontera lo hicieron como solicitantes de asilo, con visas de turista (*over stayers*) o de forma irregular; en 2010 el equivalente al 17% de la población había sido desplazada de la ciudad (López, 2015).

Al tiempo que crecía el fenómeno del desplazamiento forzado, disminuyeron las deportaciones, particularmente de personas con antecedentes penales en EUA. Así el promedio anual de eventos de repatriación por Juárez entre 2010 y 2017 se mantuvo bajo, en un nivel de 11,581, tomando en cuenta lo acontecido en Tijuana y otras ciudades fronterizas (Barrios, López, Rubio, 2020). En cambio, Tijuana se mantuvo como el punto de recepción del mayor número de personas repatriadas. Durante la administración Trump, entre 2017 y 2020, se presentó un incremento considerable de repatriaciones en ambas ciudades, como podemos apreciar en la gráfica 5.

Gráfica 5. Deportaciones 2016-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística Anual UPM-

Con estas particularidades, a nivel municipal, Tijuana y Juárez, respectivamente fueron predecesores en la instalación del programa de repatriación humana, impulsado por el gobierno federal en colaboración con gobiernos subnacionales y con apoyos como el FAM (2009-2018). De esa forma se logró establecer un modelo de recepción de las personas deportadas con diversas ventanillas en puertos de entrada, para promover la recuperación de documentos de identidad, la oferta de empleos y el registro en programas sociales (Paris y López, 2021).

En 2014, el gobierno federal, con apoyo financiero de la OIM, amplió y mejoró las instalaciones del programa de Repatriación Humana, que tomó el nombre de "Somos Mexicanos". Por su parte, en Ciudad Juárez el programa de repatriación ha ofrecido servicios en el puente Paso del Norte a un costado de la Oficina de la Dirección Municipal de Derechos Humanos (Antes Dirección de Atención a Migrantes). A través también de un sistema de ventanillas (ver anexo 14), se proporciona a los repatriados asesoría, asistencia sobre documentación, apoyo para transporte a

comunidades de origen y canalización a albergues (Dirección Municipal de derechos humanos, Entrevista 2020).

Ante la situación de violencia y el crecimiento de los riesgos que confrontaban las personas repatriadas, la Organización Internacional para las Migraciones abrió programas emergentes y temporales, como la misión en Tijuana para el monitoreo del programa Somos mexicanos (extrabajadora encargada de oficina OIM Tijuana, Comunicación personal, diario de campo, julio 2020). En su origen, la ejecución de programas de la OIM se enmarcó en el Programa Regional sobre Migración, con el financiamiento de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos (OIM, 2014).

De acuerdo con el entonces jefe de la misión de la OIM en México, el trabajo del organismo que había iniciado desde el año 2002 se había enfocado en la frontera sur, asistiendo a los migrantes centroamericanos, y ante el contexto de aquel momento (Senado de la República, 2004):

“...hemos detectado necesidades cada vez mayores en la frontera norte de México, lo que incluye asistir a los migrantes mexicanos repatriados, a las víctimas de trata y a los llamados “niños de circuito”, utilizados por el crimen organizado para traficar cantidades pequeñas de drogas o ayudar a los migrantes irregulares a cruzar a Estados Unidos (ONU, 2010)”

Desde el año 2010 la OIM inició la ejecución de programas y proyectos sociales emergentes a través de coinversión con socios estratégicos, aliados locales y transferencias por parte de Estados Unidos y otros países como Canadá, Suiza, Dinamarca y Australia, entre otros. Además, de acuerdo con el representante de la OIM, Ciudad Juárez había sido seleccionada en México para la realización de la segunda fase del proyecto “«Campaña de información sobre los riesgos y las consecuencias de la trata de personas y el tráfico de migrantes», bajo el eslogan *No más trata de personas*, financiado por la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de EUA” (OIM, 2010).

Así entre 2010 y 2011, estuvo en funciones una ventanilla de enlace dentro de la delegación del INM en colaboración con el municipio de Juárez, que ante la compleja simbiosis de violencia e inseguridad y la situación que enfrentaban los pocos espacios de acogida de migrantes en la ciudad, asesoraban sobre los riesgos que entrañan el tráfico de migrantes, la trata de personas y la migración irregular. (Visitador adjunto CNDH, entrevista Agosto 2021, en Oficina CNDH Juárez).

Es importante destacar que, durante la primera década del 2000, se formaron los Fondos que han sido ejercidos regionalmente. Desde el año 2001, el sistema de Naciones Unidas promovió la creación del Fondo para el Desarrollo o Fondo 1031, que fue fundamental para ampliar misiones de terreno en la frontera norte de México. Así lo define la OIM:

como una fuente única de recursos para apoyar a Estados Miembros en desarrollo y reforzar su capacidad en gestión de la migración...el fondo ha abordado las necesidades en fortalecimiento institucional de los Estados que reunían los requisitos al ofrecerles "capital de simiente" esencial para proyectos innovadores. Fue diseñado para contribuir a la homogeneización de las políticas y prácticas de gestión de la migración con la estrategia global nacional de desarrollo de los Estados que reúnen los requisitos, los Estados Miembros identifican, en coordinación con las Oficinas exteriores de la OIM en todas partes del mundo, los proyectos prioritarios e incluyen actividades que fomentan las prácticas de gestión de la migración y promueven una migración ordenada y en condiciones humanas ... Los Estados que reúnen los requisitos podrán acceder a una de las dos líneas presupuestarias del Fondo donde los proyectos nacionales van de 50.000 a 200.000 dólares EE.UU. y los proyectos regionales de 100.000 a 300.000 dólares EE.UU. Los criterios para beneficiarse se basan en la versión más reciente de lista de economías de ingreso bajo a medio alto, establecida por el Banco Mundial (OIM, 2018).

Los proyectos del fondo para el desarrollo de la OIM abarcan las líneas y ejes de acción relacionados con: La lucha contra la trata de personas, el fomento del diálogo y la cooperación intergubernamentales, la migración laboral, desarrollo, salud, medio ambiente y cambio climático, gestión de fronteras, desarrollo de marcos políticos y jurídicos, investigación y evaluación, retorno voluntario asistido y reintegración (ONU, 2018). Posteriormente, en seguimiento a la cumbre del milenio, en 2005 surgió el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (*UNTFHS*, en inglés), sustentado en el financiamiento de programas emergentes que llevan a la práctica el enfoque de la seguridad en la persona, entendida como “el derecho a una vida libre del temor, el derecho a una vida libre de miseria y el derecho a una vida digna” (ONU, 2010).

En noviembre de 2012, bajo un discurso de “fortalecimiento de las capacidades institucionales gubernamentales y de la sociedad civil”, la OIM dio continuidad a una agenda en sintonía con las políticas contención, a través de la repatriación asistida. La misión en Mexico emitió un comunicado, en el cual expuso que la SEGOB a través del INM y COMAR habían firmado una declaración de intenciones conjunta con la oficina de las Naciones Unidas en México para poner en marcha un “programa de protección” de los migrantes en tránsito por el país en su viaje con destino a los Estados Unidos. (OIM, 2012).

De igual forma, en estas lógicas el jefe de la misión de la OIM en México de entonces aseveró:

“El Gobierno mexicano ha realizado grandes esfuerzos para mejorar la gestión de los flujos migratorios y promover la participación activa de los organismos gubernamentales, de la sociedad civil y las organizaciones internacionales con miras a proteger a los migrantes vulnerables. El respaldo concedido a este proyecto recalca más su compromiso para con el bienestar de los migrantes que transitan por el país” (OIM.2012).

Dicho programa, valorado en \$3,1 millones de dólares, contó con la subvención del Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (OIM, 2012) y tuvo una duración de dos años. Así comenzaron los recientes cambios en el esquema de financiamientos y transferencias a través de agencias internacionales con intermediarios de la migración en frontera norte de México.

El esquema de financiamientos para las misiones en la frontera norte de México se ha apoyado del Fondo Fiduciario para la Seguridad Humano, del Fondo para el Desarrollo (Fondo 1031), la Oficina de Población Refugiados y Migración del Departamento de Estado de Estados Unidos, el sistema de captación de fondos con socios y empresas privadas que colaboran con ACNUR (*global focus*), Unicef y subvenciones del consorcio de agencias internacionales.

Gradualmente, la OIM estableció una agenda regional basada en el entendido que México constituye un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, “un canal de la migración irregular, en especial de Centroamérica y Sudamérica a Estados Unidos”, por lo tanto, que debe hacerse frente a desafíos tan complejos como proteger a los migrantes vulnerables en tránsito (OIM, 2012). Los objetivos que guiaron el proyecto en México fueron: 1) establecer mecanismos que aumenten la protección de los migrantes en tránsito; 2) fomentar el intercambio de información entre organismos; 3) llevar a cabo mejoras prácticas; 4) fortalecer la capacidad operativa de las instituciones gubernamentales y; 5) complementar la labor de ayuda a los migrantes y sus comunidades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (OIM, 2012).

Durante el trienio 2010-2013, Estados Unidos devolvió a un total de 1.576.831 mexicanos, de los cuales el 90 por ciento había llegado a cuatro de los 21 puntos tradicionales de deportación entre México y los Estados Unidos (INM, 2010, 2011, 2012, 2013, OIM, 2014). Derivado de un diagnóstico sobre las deportaciones, la OIM estableció cuatro oficinas auxiliares en la frontera norte, a fin de ofrecer a las poblaciones recién llegadas asistencia en el lugar de retorno, con un programa temporal de seis meses para las ciudades de mayor flujo de repatriación: Tijuana, Mexicali, Matamoros y Nuevo Laredo.

Para dar marcha a tales misiones, el jefe de Misión de la OIM en México declaró: “–Nos complace trabajar con el Gobierno de México en la prestación de esta asistencia tan necesaria para los migrantes recién repatriados; esta ayuda inicial garantiza su retorno seguro a sus comunidades–”. La OIM adelantó que un estimado de 72.000 deportados mexicanos serían beneficiados de la ayuda que consistiría en una asistencia primaria en alimentación, tarjetas telefónicas para comunicarse con sus familiares y boletos de autobús para regresar a sus comunidades de origen (OIM, 2014).

Inicialmente la misión temporal en Tijuana se encargó del monitoreo al programa “Somos mexicanos” y la apertura de “la oficina temporal tuvo por objetivo principal el monitoreo de flujos, sin estar abierta al público como ventanilla de atención” (extrabajadora encargada de oficina OIM Tijuana, Comunicación personal, diario de campo, 19 de julio 2020). Fue hasta años más tarde [206-2019], a partir del incremento de flujos y necesidades que se presentaban en la ciudad, que se fortalecerían los lazos de colaboración con socios estratégicos y la Dirección municipal de atención a migrantes (DAM)” a través del Programa Regional de Migración (Extitular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California y exdirectora de Atención a Migrantes, entrevista virtual, 11 de septiembre 2020).

5.2.2 Misión territorial del consorcio de Naciones Unidas y transformación del esquema de inversiones y subcontrataciones

Como expusimos en los antecedentes, la acción humanitaria es coordinada desde un complejo régimen internacional, en el cual, ACNUR cuenta con mecanismos a través de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), a cargo del Coordinador del Socorro de Emergencias de Naciones Unidas (ONU, 2004). Durante la última década y particularmente desde 2016, la adscripción de la OIM a Naciones Unidas le ha dado mayor margen de acción, decisión y negociación en terreno, hasta el punto de asumir facultades que anteriormente correspondían al ACNUR.

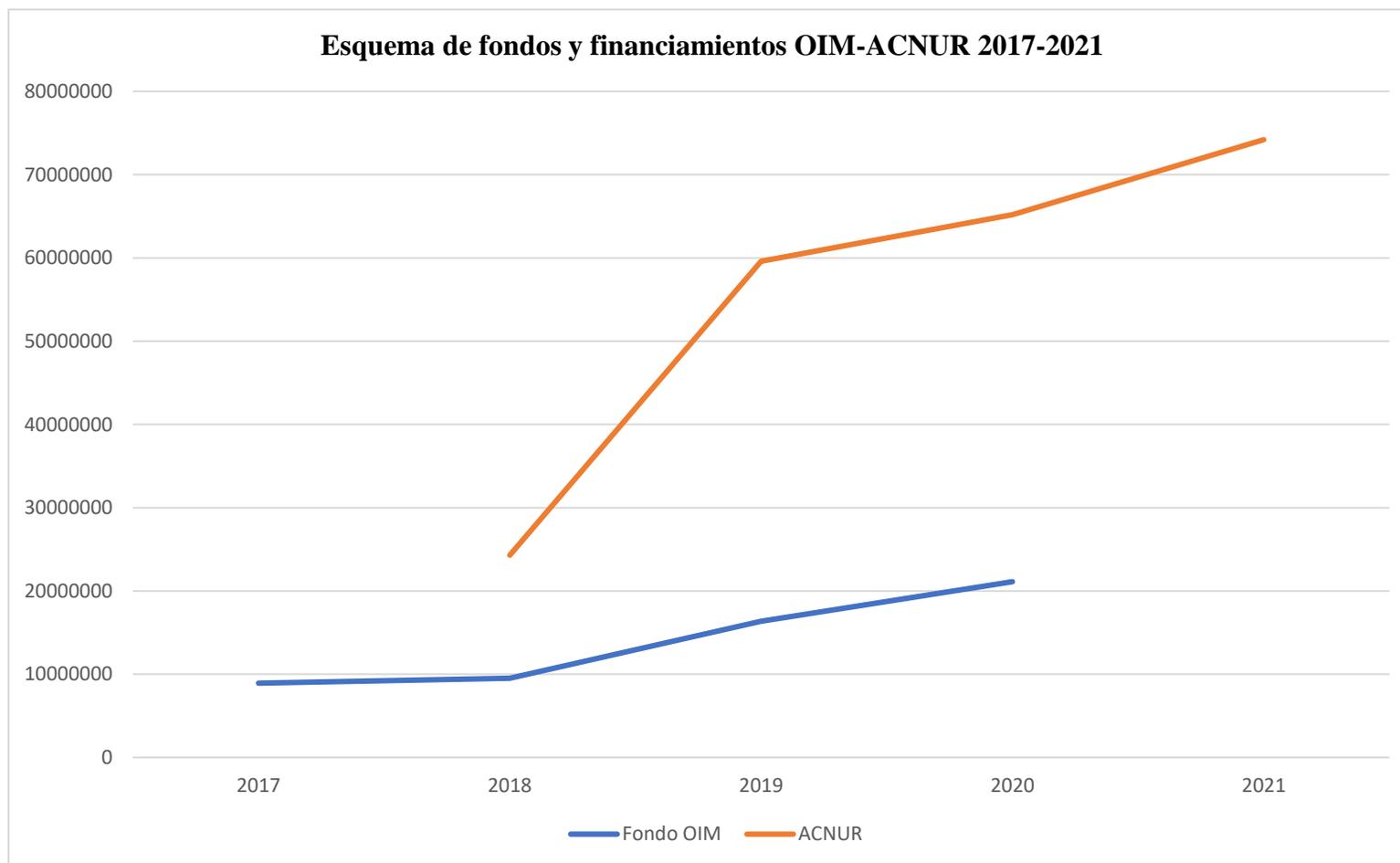
En 2017, la OIM dispuso de la inversión del Fondo para el Desarrollo en México, que ejecutó ese año un total de 8.926.623 millones de dólares y, en 2018, 9.534.378 millones dólares. Ese presupuesto se utilizó para gastos administrativos, apoyo estratégico y gastos correspondientes

al Programa de Información y de Gestión de Proyectos (PRIMA) (OIM, 2018).⁴² En 2019, el presupuesto del Fondo OIM para México se duplicó, llegando a 16,358,463 dólares y, en 2020, ascendió a 21,109,296 dólares (OIM, 2019-2020).

Entre los años 2017 y 2018, ACNUR atendió en México a 13,852 personas bajo su mandato, entre refugiados, solicitantes y desplazados internos para lo cual, enfocó esfuerzos en la mayor captación de recursos y donaciones con mecenas y socios privados. En 2018, el presupuesto del ACNUR fue de 24.3 millones de dólares. En 2019, teniendo como base las prioridades que se presentaron con las medidas de externalización del sistema de asilo de Estados Unidos a México, el ACNUR duplicó su presupuesto para México, llegando a 59.6 millones de dólares. En 2020 el presupuesto ascendió a 65.2 millones y, en 2021, a 74.2 millones de dólares (ACNUR, 2018).

⁴² En términos de la OIM (2017), el sistema PRIMA recopila y almacena datos y documentos fundamentales de los proyectos del Fondo de la OIM para el Desarrollo a lo largo del ciclo de vida de los proyectos con miras a apoyar la supervisión y la presentación de los informes correspondientes; facilitar los flujos de trabajo y los procesos de aprobación de proyectos que conciernen a los interlocutores pertinentes de las Oficinas en Países, las Oficinas Regionales, los Centros Administrativos y la Sede; y mejorar el acceso a datos e informes sobre proyectos específicos y a la información relativa al Fondo.

Gráfica 6. Esquema de fondos y financiamientos OIM-ACNUR 2017-2021



Fuente: Elaboración Propia a partir de informes del Fondo para el desarrollo OIM 2017, 2018, 2019, 2020 y *Funding update* ACNUR MEXICO 2018, 2019, 2020 y 2021.

La atracción de mayor inversión de fondos internacionales para la ejecución de proyectos de OIM y el establecimiento de programas de ACNUR a través de socios implementadores, con subvenciones del departamento de Estado de Estados Unidos, son parte de los mecanismos causales que detonaron las nuevas formas de gestión de la movilidad humana que ha tenido lugar en la frontera norte de México. Para los casos de Tijuana y Juárez, “todos los programas de la ONU y OIM en la frontera norte son financiados por el departamento de estado de los Estados Unidos. Es el Gobierno de Estados Unidos, que ya ejecuta proyectos en México y la mayoría de las agencias, también, pero ACNUR es la que recibe más” (Encargado Oficina territorial OIM Juárez entrevista personal, mayo 2020).

En cuanto a los financiamientos del ACNUR, las misiones para la “Operación México” en las fronteras norte y sur, han sido en combinación de distintos fondos y financiamientos, que se operan por programas y proyectos. “La mayoría de los recursos provienen de EUA y países como Japón, Alemania y Suiza, y otros de *focus group*, donaciones de fundaciones y socios, la ejecución de recursos es bajo de programas para grupos prioritarios y específicos” (Agente de Protección ACNUR, entrevista personal, 13 de julio 2021).

Es necesario puntualizar a qué obedecen las diferencias entre fondos del ACNUR y OIM: La OIM es una agencia que se adhirió recientemente (en 2016) al Sistema de Naciones Unidas. A diferencia de otros organismos, como el ACNUR, que surgieron desde la creación de la ONU y que cuentan con presupuestos administrativos y operativos propios, la OIM recibe financiamientos para proyectos específicos (Encargado oficina territorial OIM Juárez entrevista personal y visita guiada hotel filtro OIM, mayo 2020). Por lo anterior, la operatividad de los programas de OIM funciona también en la lógica de emprendimientos y sus empleados dependen de la gestión a través de convocatorias de proyectos regionales.

Respecto a la capacitación para trabajadores, la organización cuenta con un programa de educación continua. Es una plataforma virtual denominada E-campus⁴³, la cual, es empleada como herramienta para actualización. También cuenta con un programa de fortalecimiento de

⁴³ Se puede ingresar al E-campus en <https://www.ecampus.iom.int/?lang=es> para acceder a la oferta de cursos.

capacidades que busca la especialización de funcionarios de gobierno, sociedad civil, académicos y otros intermediarios.

Se resalta que a pesar de que los empleados de ambas agencias se circunscriben a un tabulador de sueldos y rangos de las Naciones Unidas, el personal de representación, protección y terreno del ACNUR goza de inmunidades de las convenciones de Ginebra sobre agentes multilaterales, así como transporte, placas diplomáticas, acceso a espacios, sueldos, gastos médicos, prestaciones (Agente de Protección ACNUR, entrevista personal 13 de julio 2021). En cambio, en la OIM estos beneficios solo los tienen altos mandos, como los encargados de oficina.

Los criterios de selección para contratación son un tanto estrictos, para el caso de apertura de proyectos y cargos de mando medio prevalecen candidatos con perfiles foráneos sobre los candidatos locales, lo que ha generado disidencias “cuando vienen con falta de conocimiento del contexto y se apropian del capital social local” (Agente OIM/coordinadora hotel filtro, entrevista 25 de agosto 2021). Esta selectividad laboral tiene base en evitar conflictos de interés con actores y socios estratégicos locales en el lugar de ejecución.

Cabe destacar que la inversión en atención humanitaria y la presencia de las agencias intergubernamentales, con sus socios estratégicos implementadores, también trajo consigo disputas de poder entre los distintos actores y grupos de interés en ambas ciudades fronterizas, así lo manifestó el exdelegado del INM:

“ todos estos actores estuvieron trabajando por separado en algún momento...sobre todo los gubernamentales, estaban trabajando de alguna manera cada quien por su lado y a veces hasta peleando, por ver a quien le correspondía la responsabilidad de atender a los migrantes, por un lado, por otro lado, están las cuestiones de los consejos, que de pronto eran tantos los que participaban, eran tantas cosas que se decían, que surgió un espacio donde se creó un monopolio de la palabra..., y pues no ayudaban del todo” (ex delegado del INM1, entrevista septiembre 2020).

Así lo expone un oficial de terreno de OIM:

Después con la desaparición de fondos, como el FAM y la llegada de las agencias y fondos internacionales, espacios como los consejos estatales y las oficinas municipales se ven desplazados y más que nada por la cuestión del recurso, pues el dinero ha sido un factor clave. Para los empresarios de iniciativa Juárez, OIM, gobierno federal Hay competencia del recurso y del poder, bueno lo que ...puedo decir es que hay una competencia del poderde las facultades y desafortunadamente hay una disputa en el tema terrible, entre el mismo ACNUR y OIM por cuestiones que se oponen. Y no hay un liderazgo, hay una lucha, yo lo que veo es una lucha de las instituciones por las personas migrantes. y que representa, o sea, -si las tengo [a las personas migrantes] eso representa recurso económico para mi institución-, y te hablo de absolutamente todas locales e internacionales. Pero que se observe un liderazgo, no hay un liderazgo.... a las personas migrantes en espera de asilo las han materializado, representan, si pues recursos y hasta para la sociedad civil organizada (Agente OIM de terreno, entrevista 25 de agosto 2021).

Estas luchas de poder entre distintas agencias comenzaron a tener lugar en cuanto a facultades de atención, protagonismo, enemistades políticas e ideológicas entre representantes, competencias por financiamiento, competencias por plazas y mandos de poder en las organizaciones, recursos en efectivo, donaciones en especie y por apropiación del capital social y en particular de las poblaciones migrantes.

5.3 Creación de infraestructuras humanitarias en Tijuana y Ciudad Juárez 2016-2021

A raíz del arribo masivo de poblaciones solicitantes de asilo en 2016 a Tijuana, los intermediarios de terreno, defensores, albergues, comedores y espacios de acogida se enfrentaron a los nuevos retos y necesidades que representaban los perfiles de personas susceptibles de protección internacional en espera prolongada. Inicialmente, varios albergues se coordinaron con las autoridades locales y el INM con el fin de implementar sistemas de registro y de turnos para la entrada a Estados Unidos. El crecimiento de la población varada en Tijuana y la prolongación de la espera llevó al rebasamiento de las capacidades instaladas; espacios como el desayunador Salesiano Padre Chava, vio aumentar su demanda gradualmente durante 2016 hasta llegar a tener filas de más de mil personas esperando el servicio (coordinadora Desayunador Salesiano Padre Chava, Comunicación personal, diario de campo 12 de diciembre, 2020, ver anexo 5).

Dentro los retos específicos, se puede incluir que muchos de los migrantes haitianos habían agotado totalmente sus recursos en el largo viaje que los llevó desde Sudamérica, a través de más de 10 países, hasta llegar a México. Además, el proyecto migratorio de estas poblaciones se basaba en la expectativa de cruzar en poco tiempo la frontera y ser recibidos por las autoridades migratorias estadounidenses para asistencia humanitaria. Ante las medidas de contención, el encontrarse varados en el sur de la frontera durante semanas o meses representó para ellos una situación de precariedad, stress emocional y de agotamiento físico (Albicker y Velasco, 2018).

En septiembre de 2016 surgió el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria (ver anexo 15), un foro discusión en *Facebook*⁴⁴ lanzado por activistas, que permitió coordinar la ayuda

⁴⁴ Grupo público, con más de 5500 miembros entre 2016 y 2021.

humanitaria que llegaba de distintos lugares de México y de Estados Unidos. El comité se volvió una comunidad virtual conformada por una red de organizaciones, colectivos, activistas, defensores, fronterizos y binacionales, con prevalencia de participación y liderazgo de mujeres, promotoras, voceras, gestoras, administradoras e intermediarias de terreno. El posicionamiento obtenido en la plataforma virtual de *Facebook* convirtió al Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria en el espacio para la incidencia pública y acción social en terreno, a través de la transferencia de información, apoyo en red, captación de ayudas y donaciones (Diario de campo, comunicación personal con coordinadoras Espacio Migrante y voceras del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, 17 de octubre 2019).

De acuerdo con trabajadoras de Casa del Migrante de Tijuana, los arribos masivos, aunados a las largas estadías en la incertidumbre de estos grupos migrantes atípicos a la zona, comenzaron a “representar distintos conflictos y tensiones culturales relacionadas a cuestiones idiomáticas, de alimentación, religiosas, de orden, identidad y representación” (Trabajadora Casa del Migrante Tijuana, comunicación con personal de terreno y visita, diario de campo 10 de marzo 2020). La red de espacios de acogida en Tijuana tuvo que llevar a cabo distintos cambios en las formas de presentar sus servicios, en palabras de la Coordinadora de COALIPRO:

–“se tuvieron que hacer muchos cambios y adaptaciones, especialmente, en cuestión cultural, del lenguaje ... y la comida, en el caso de las poblaciones haitianas hablan francés y creole, se consiguieron voluntarios y colaboradores que ayudaran en la traducción de información de los reglamentos internos de albergues... la alimentación también es muy diferente por lo que se debió cambiar formas de preparación, ...también los tiempos de las personas migrantes en los albergues se tuvieron que cambiar, anteriormente era de 15 días, en algunos casos máximo 3 meses si estaba en algún proceso con abogados, pero no un año o más, entonces si hubo un cambio sustancial en las formas de integración de los albergues”– (Coordinadora Coalición Pro Defensa del migrante, Entrevista Septiembre 2021).

En el caso de Juárez, el arribo masivo y el proceso de contención de personas con necesidades de protección internacional se visibilizó durante 2018. En el último trimestre de ese año, tuvieron lugar reuniones extraordinarias del COESPO y el COESPAM con representantes de instancias de los tres niveles de gobierno, sociedad civil organizada y comunidades de fe, a saber: Casa del Migrante, albergue el buen samaritano, Diócesis de Ciudad Juárez, Secretaría del trabajo y previsión social (STPS), Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), El Colegio de la Frontera Norte (el COLEF), el Colegio de Chihuahua (COLECH), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Salud, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA AC), INM, Grupo Beta, Dir. Municipal de Derechos Humanos, Sistema Nacional de Protección de Niñas,

Niños y Adolescentes (SIPINNA), Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatal y municipal, Protección Civil, Secretaría de cultura, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Cruz Roja Delegación Juárez, Secretaría de Cultura, Pita y los Girasoles AC. (Minuta de reunión extraordinaria del COESPAM, 1 de noviembre, 2018) y después algunos intermediarios abandonaron las reuniones y se integraron otros (ver anexo 16).

Las reuniones de los consejos dieron lugar a acuerdos para “contar con un protocolo ejecutivo formal” y atender la urgencia por áreas de atención prioritarias. Se formaron las comisiones de: Identidad de población migrante, contacto con CBP y red consular, asistencia humanitaria, salud, seguridad, soporte a albergues (escuelas, iglesias, etc.), mecanismos de protección y orientación a las personas, comunicación social (desarrollo social municipal y estatal), inclusión productiva e inclusión social (Minuta de reunión extraordinaria del COESPAM 1 de noviembre, 2018).

De tal forma, surgió el registro de la red estatal de albergues, espacios de acogida en colaboración con los consejos estatales, que rápidamente se integraron albergues consolidados como Casa del Migrante y el albergue del DIF Mexico mi hogar (enfocado a NNA). Además, se fueron integrando a la red estatal espacios de nueva creación o adaptados en escuelas, templos, gimnasios y bodegas, como el albergue El Buen Samaritano y Templo *Solus Christus* (Minuta de reunión extraordinaria del COESPAM 1 de noviembre, 2018).

De enero a abril de 2019, con el inicio de la ejecución de los MPP y continuidad de los flujos masivos de solicitantes de asilo, aumentó rápidamente el número de personas en espera indefinida. De manera similar a lo ocurrido con la concentración de las poblaciones haitianas en Tijuana (ver anexo 17), en Ciudad Juárez comenzaron a concentrarse grupos de hombres solos y familias cubanas en el centro histórico de la ciudad y colonias aledañas. Rentaban posadas, hoteles y casas de bajo costo, muchos de estos espacios que habían quedado vacíos o abandonados desde la lucha contra el narco (Diario de campo, comunicación personal con administradora del restaurante Little Habana, 20 diciembre 2019).

Se resalta que las poblaciones cubanas en Juárez, rápidamente se integraron a actividades del sector productivo, en lo formal y lo informal, destacándose, una transformación de la zona centro, en donde a finales de 2019, había varios restaurantes de comida típica cubana, y personas

cubanas atendiendo negocios como bares, cantinas, barberías, autoservicios y plaza de la tecnología, ofreciendo consultas médicas, dando clases de baile, entre otras (Diario de campo, comunicación personal con administradora del restaurante Little Habana, 20 diciembre 2019).

En 2019, las instituciones y organizaciones en atención a poblaciones migrantes que habían sido beneficiados por el Fondo de Atención a Migrantes (FAM) y otros fondos y apoyos federales, empezaron a resentir la desaparición de apoyos y la clara postura de gobierno de la República, que anunció su política social “sin intermediarios”.

En ambas ciudades, al enfrentar sus capacidades sobrepasadas y escasez para cubrir necesidades diarias desde limpieza, acceso y preparación alimentos, ropa, sanitarios, regaderas, atención médica, los albergues se vieron en la necesidad de ingeniar formas de captación de recursos e inversión. Recurrieron a estrategias tradicionales e innovadoras como donaciones en especie y captación de recursos humanos por medio de prácticas profesionales, estancias, servidores sociales y formas de voluntariado. Se hicieron acuerdos con centros de investigación e instituciones de educación media superior y superior, como: la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el COLEF, la Ibero, Colegio de Bachilleres entre otros (Diario de campo, Coordinadora COALIPRO, comunicación personal, 2 de septiembre 2021, Registro de brigadas de Servicio Social Comisiones del COESPAM UACH, UACJ 14 de enero 2019). En este sentido, la coordinadora de COALIPRO en Tijuana manifestó que:

“Los albergues tenían sus propios recursos y formas de procuración de fondos, tuvieron que hacer acopio de todo eso, porque se cerraron las puertas por todos lados, ahora las mayores donaciones son de ciudadanos de Estados Unidos, que llegan directo a los albergues y dan la donaciones en especie o se hace conexión con ellos para donaciones mucho más grandes” (entrevista virtual, 2 de septiembre 2021).

Frente a las necesidades humanitarias constantes en terreno y los recursos escasos, surgieron y llegaron nuevos actores, generándose distintas sinergias, entre redes y organizaciones como el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, Espacio Migrante, Enclave Caracol (ver anexo 19), Tijuana Comida No Bombas, *Border Angels*, Pueblos sin Fronteras y las comunidades de fe. Estas redes y organizaciones mantuvieron y en la mayoría de los casos fortalecieron la gestión, acopio, búsqueda de fondos y apoyos internacionales, dando lugar a nuevas alianzas estratégicas con defensores, financiadoras y donadores en Estados Unidos y la Unión Europea.

Entre esta afluencia de intermediarios transnacionales y ante la retirada de los fondos públicos, comenzaron a ganar mayor terreno organizaciones financiadoras, gestoras y socios implementadores de agencias internacionales, como *Refugees International*, *Asylum Acces*, *Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)*, ver anexo 18), *American Friends Service Committee (AFSC)*, *World vision* y *Refugee Health Alliance*. Esto permitió el crecimiento de la infraestructura instalada para atender a migrantes. Por ejemplo, en 2019 se fundó el albergue en el centro Comunitario Espacio Migrante con apoyo de *Refugees International* (Diario de campo, comunicación personal con coordinadoras Espacio Migrante y voceras del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, 17 de octubre 2019, ver anexo 20).

Durante 2019, se abrieron también capítulos, operaciones binacionales y acciones de intervención de *Families Belong Together* y *Al Otro Lado* (Coordinadora de *Families Belong Together/ Al Otro Lado*, entrevista virtual, 19 de julio 2021); así mismo, se fundó *Border Line Crisis Center* con apoyos y colaboración con *American Friends Service Committee* (Colaborador de *Border Line Crisis Center*, entrevista personal en campamento el Chaparral, 13 de julio 2021). (ver anexo 21).

En Juárez, entre enero y febrero de 2019, los solicitantes de asilo continuaron arribando hasta alcanzar un aproximado de 12000 personas en espera a mediados de marzo (COESPO, 2019). Con la saturación de los espacios, como la Casa del Migrante al doble de sus capacidades o del albergue emergente el Buen Samaritano, y sumando a las tensiones, renuencias y resistencias al cambio por la desaparición del FAM y otros apoyos gubernamentales, el gobierno del Estado de Chihuahua se vio en la necesidad de impulsar una estrategia gubernamental conjunta y abrió el albergue temporal “Gimnasio de Bachilleres” (ver anexo 22).

La Secretaría de Desarrollo Social del estado de Chihuahua, en apoyo a los consejos de población y atención a migrantes, habilitó un espacio de acogida tipo campamento gubernamental, con una capacidad de 300 personas entre los meses de febrero y abril de 2019, en el “Gimnasio de Bachilleres” ubicado dentro en del Parque Central de la ciudad. Para la gestión, acopio y registro se contó con la colaboración con la federación, el municipio e intermediarios de la sociedad civil organizada y redes de voluntarios, practicantes y servidores sociales de las instituciones educativas

de la ciudad. Dicho espacio “fue sobrepasado en capacidad a la semana de su instalación y ya querían cerrarlo” (ex delegado del INM Juárez, entrevista personal, 12 de octubre de 2020).

A la par, otros colectivos sociales y “grupos de apoyo comenzaron a tener reuniones para apoyar la acción humanitaria en los espacios de recepción”. De esta acción colectiva, se desencadenaron las “reuniones en Café San ángel, el Proyecto Catedral e Iniciativa Juárez” (Agente OIM-CONECTA, Excolaboradora Proyecto Catedral, entrevista virtual 2021). Estas sinergias generaron espacios y foros públicos donde participaron profesionistas, empresarios, estudiantes, representantes de comunidades de fe, artistas y ciudadanos locales.

Por su parte, el proyecto catedral u oficina de movilidad humana de Catedral, surgió en la idea tradicional de espacio santuario, “apoyado solidariamente por diversos actores, laicos y religiosos de la comunidad católica binacional” (Coordinadora Proyecto Catedral, enlace Casa Anunciación y Casa del Migrante en Juárez, entrevista virtual, agosto 2021). Desde la primavera de 2019 esta oficina ha mantenido permanencia “donde se ha apoyado con asistencia humanitaria primaria, alimentación, asesoría legal y sobre albergues, en colaboración con la diócesis de Juárez, la de El Paso y CLINIC legal [*The Catholic Legal Immigration Network, Inc.* Organización defensora binacional]” (Agente OIM-CONECTA, Excolaboradora Proyecto Catedral, entrevista 2 de septiembre 2021).

CLINIC legal fue una de las organizaciones binacionales defensoras de derechos humanos que rápidamente se convirtió en un activo actor de incidencia en la red de organizaciones defensoras y de atención a poblaciones migrantes. “CLINIC legal llegó a Ciudad Juárez en 2019 por llamado de los Obispos de la región ante el MPP, como respuesta a la crisis humanitaria.” Trabajó en colaboración con otras organizaciones de la frontera para brindar capacitaciones a voluntarios con la organización Al Otro Lado. Así mismo, hizo alianzas con órdenes religiosas como “Columbinos, Franciscanos, Jesuitas, Casas del Migrantes, las arquidiócesis de Estados Unidos y de México, la Cruz Roja (que trabaja con desplazados internos) DHIA AC, CEDIMAC que se enfoca en desapariciones forzadas y feminicidios y también con la CNDH” (Abogada defensora de CLINIC Legal, entrevista 2 de septiembre 2021). En palabras de la abogada defensora de CLINIC Legal:

“...a veces tengo que contactar a alguien en Reynosa o Tijuana para atender un caso aquí, no lo llamaría un fortalecimiento de capacidades porque lo que ha pasado ha sido resultado de todo lo anterior [*metering list* y *MPP*] pero de una forma estamos conectados en red en toda la frontera. El fin siempre fue formar parte de un colectivo con la misión brindar asesoría legal de forma gratuita a solicitantes y migrantes, al principio nuestro enfoque era MPP y personas que estaban en *metering list* puestos en estas “listas mágicas”, pero las necesidades y las poblaciones fueron cambiando, a finales de 2019 empezamos trabajar con connacionales desplazados internos. Tenemos una oficina que no es para el público es más para el trabajo si es que algún abogado particular o *probono* viene y necesita un espacio para platicar con su cliente, pero el modelo es que nosotros vayamos a ellos, nosotros a la semana hacíamos rotación y monitoreo a diferentes albergues y puentes porque hay que ser sinceros la movilidad en ciudad Juárez es de alerta y alarma para el inmigrante. La información de los procesos ha sido cambiante, casi de forma semanal y es una realidad con la que hemos sido enfrentados desde que iniciamos el proyecto, va cambiando la forma en la que damos la atención, recibimos, escuchamos a las personas que llega con sus miedos, sus experiencias y necesidades para no dejarlos a la deriva” (entrevista personal, 2 de septiembre 2021).

De lo expuesto por la abogada defensora, se resalta como la convulsionada condición de cambio en las políticas de externalización, así como las situación de emergencia constante, generó redes de apoyo y formas de colaboración entre diversas organizaciones defensoras y de asistencia en la frontera, de alguna forma se han abierto canales e interconexiones para la transferencia de conocimientos y recursos (algunos intangibles), como capacitación de personal, captación de voluntariado, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Ante la difícil relación binacional en materia migratoria y las presiones del gobierno de Donald Trump para frenar la migración, el sector empresarial de Ciudad Juárez empezó a vislumbrar la "contingencia migratoria" como una amenaza para la economía de la ciudad y exigieron respuestas gubernamentales. En Tijuana, las OSC exigieron al gobierno federal que se hiciera cargo de la situación con recursos y medidas de atención concretas.

Así, entre abril y mayo 2019, un grupo de empresarios en Juárez emprendió negociaciones con gobierno federal, a través del delegado de bienestar, quien habló con el gobernador del Estado y con el presidente municipal. Se formó una coalición en la que se vincularon instituciones de los tres niveles de gobierno, organizaciones y comunidades de fe que ya se encontraban dando asistencia humanitaria. Fue así como se formó la Iniciativa Juárez (ex delegado del INM1, entrevista septiembre 2020). Esta iniciativa nació de la preocupación por el riesgo económico que representaría el cierre de frontera. Fue por lo tanto con un interés económico que actores sociales y económicos presionaron al gobierno para que diera una respuesta institucional.

Iniciativa Juárez llevo a cabo un diagnóstico y una propuesta de plan de trabajo en política pública interinstitucional. Del diagnóstico derivaron propuestas como las siguientes: un triaje migratorio de recepción, acciones incipientes de integración social, registro de los migrantes en el Consejo Estatal de Población (COESPO), traslado al puente internacional para la entrevista con autoridades del CBP. También se consideró la evolución de la aplicación del Protocolo de Protección a Migrantes (PPM); la situación de los albergues de migrantes en la ciudad y sus necesidades de manutención; aspectos relacionados con la llegada y presencia predominante de extranjeros de nacionalidad cubana; impactos de las políticas migratorias norteamericanas para atender la contingencia en las interacciones transfronterizas como el transporte internacional de mercancías; respuestas de la sociedad civil y gobiernos de los tres niveles para atender la llamada “contingencia migratoria”. Con base en esta iniciativa y diagnóstico, se planteó el siguiente plan de acción y bosquejo de modelo de atención:

Diagnóstico y plan de respuesta al fenómeno migratorio en Ciudad Juárez

Quienes pueden impulsar una propuesta de política pública integral son actores sociales que cuentan con legitimidad para llamar a los diferentes niveles de gobierno a coordinarse y actuar desde un punto de vista compartido. Concretamente: líderes de la industria maquiladora, transportistas y agencias aduanales, que han sido afectados por las trabas al comercio transfronterizo derivadas de las medidas de autoridades de EU para para enfrentar la contingencia; líderes de las comunidades católica, evangélica y sociedad civil que apoyan los albergues, como son Obispo de la Diócesis, sacerdotes, pastores, activistas de osc’s, académicos; representantes de los gobiernos municipal, estatal y federal vinculados implicados en la atención a los migrantes extranjeros en Ciudad Juárez. Las propuestas concretas que pueden integrarse son:

1. Creación de un fondo de apoyo humanitario para los albergues que dan alojamiento, alimentación y atención médica a los migrantes extranjeros, particularmente a las personas centroamericanas que han retornado a México a esperar su entrevista de asilo en la corte norteamericana.
 - a. Fortalecer el grupo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que coordina el Consejo Estatal de Población (COESPO) en apoyo a los albergues. En este grupo participan dependencias que brindan seguridad social, pública y ciudadana, como son: Derechos Humanos del municipio de Juárez, el grupo Beta, Protección Civil estatal y municipal, la Cruz Roja, Seguridad Pública municipal y los Servicios de Salud del estado e IMSS).
 - b. La tarea central de este equipo será definir las estrategias de atención y disponer de recursos para alimentos, atención médica, servicios públicos de agua y luz, y seguridad pública a los albergues.
2. En atención a los migrantes extranjeros que permanecen en la ciudad, el INM desarrollará una figura migratoria que les permita trabajar mientras esperan.
 - a. Para tal efecto se replicarán las medidas llevadas a cabo en la frontera el sur del país, con recursos del FONDEM destinados al apoyo remunerado en obras de beneficio comunitario.
 - b. En esta acción se buscará la participación y apoyo de las asociaciones empresariales de la ciudad, como es el caso de INDEX y Southwest Maquila, así como de las cámaras empresariales.
3. Para quienes opten por solicitar de manera voluntaria el retorno a su país de origen, el INM les apoyará con la participación coordinada Consejo Estatal de Población y de las comisiones nacional y estatal de derechos humanos, al igual que de la oficina de derechos humanos del Municipio.
 - a. El INM junto con las dependencias mencionadas se encargará de localizar, brindar la información, registrar y brindar el transporte a todos los extranjeros que deseen retornar voluntariamente y explícitamente a sus países de origen.
 - b. También se ofrecerán opciones de nuevos países

de destino a quienes se desistan de ingresar a Estados Unidos y no deseen retornar voluntariamente a sus países de origen. c. Para apoyar en su trayecto el retorno de los migrantes a sus países, se buscará que participen las asociaciones empresariales y de las instituciones públicas o privadas que quieran colaborar.

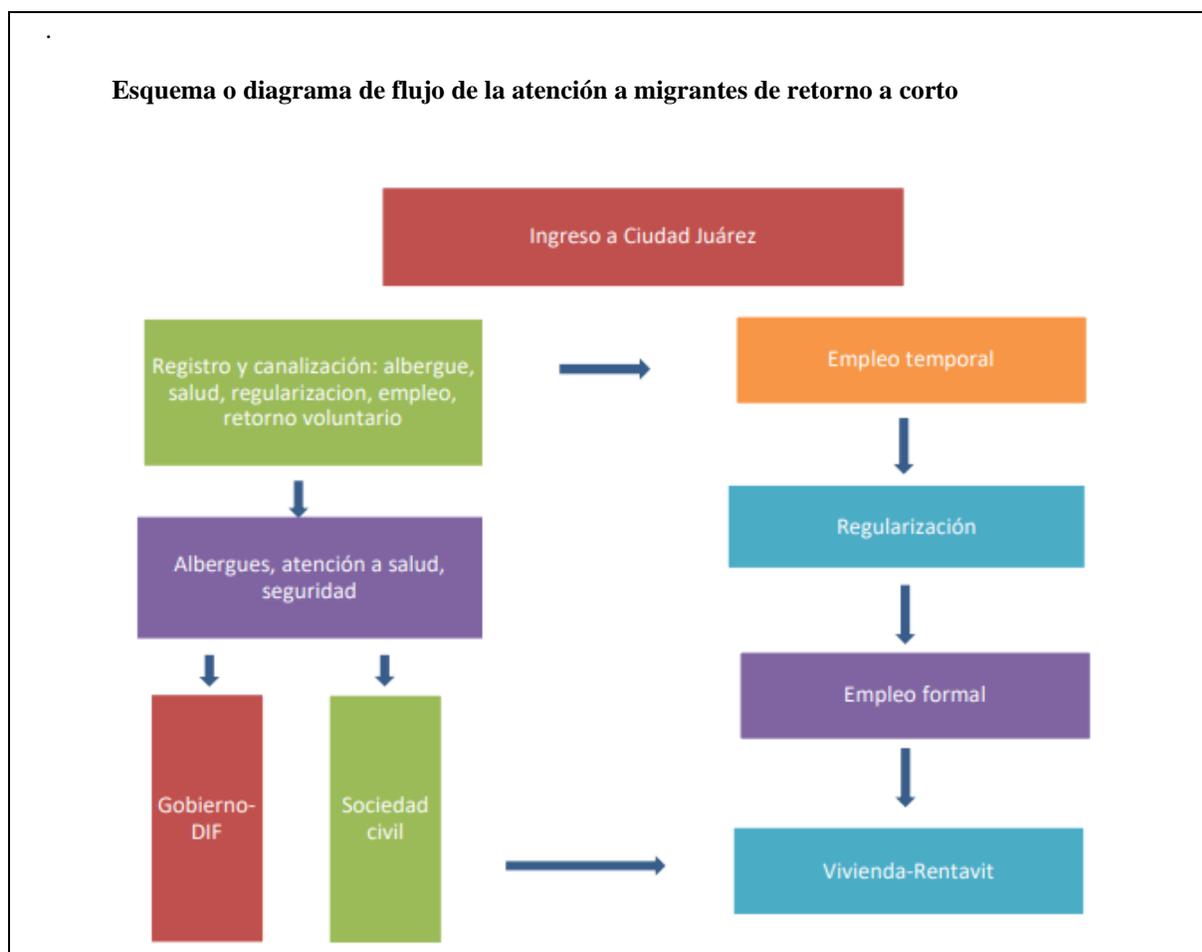
4. De manera inmediata y a mediano plazo, brindar atención prioritaria a niñas, niños y adolescentes con apoyo del DIF, la SEP y de las instituciones culturales y de salud con albergues, acciones educativas, de recreación cultural y de salud. a. Reforzar la capacidad de los albergues del sistema DIF. b. Involucrar activamente al SIPINA y Procuraduría de Protección de NNA en la coordinación de estas acciones.

5. A mediano plazo, aplicar del programa RENTAVIT, que adapta viviendas abandonadas, para ofrecer opciones de vivienda en renta a familias migrantes.

6. Activar el Fondo de Emergencia Social de la Secretaría del Bienestar, a través de la Delegación de Programas para el Desarrollo del Estado de Chihuahua, en apoyo a los connacionales repatriados para su retorno digno a lugares de origen y/inclusión social y productiva. a. Fortalecer la infraestructura y capacidad operativa del Centro de Apoyo Integral a los Migrantes (CAIM), que integra al área de repatriación del INM, el INE, Secretaría del Trabajo, etcétera. 7. Diseñar una estrategia de comunicación que informe a la comunidad de estas acciones y contribuya a visibilizar el fenómeno migratorio con una perspectiva de inclusión y derechos humanos. a. Crear un equipo especializado con la participación de académicos e instituciones de educación superior y centros de investigación, que se ocupe de mantener un registro estadístico detallado y reúna información cualitativa, para conocer la evolución y escenarios futuros del fenómeno migratorio en todos sus componentes y facetas, en apoyo a la toma de decisiones. b. Emitir un boletín periódicamente con información relevante para mantener una perspectiva común y sustentada estadísticamente a las autoridades y participantes de esta iniciativa.

8. Establecer un Fondo Bilateral México-Estados Unidos en apoyo a las acciones arriba mencionadas. Contactar a la Organización Internacional de Migrantes, al igual que a otras instituciones internacionales para canalizar sus recursos a la frontera.

Esquema o diagrama de flujo de la atención a migrantes de retorno a corto



Fuente: INM, Iniciativa Juárez 2019.

Los insumos expuestos, fueron presentados al representante de gobierno federal, el superdelegado de Bienestar en Chihuahua, así como al gobierno del estado y al municipal. La propuesta tuvo resonancia en el ejecutivo Federal, lo cual, influyó en una ejecución apresurada de acciones de atención humanitaria masiva a poblaciones migrantes. Como respuesta, el gobierno federal de México llevó a cabo una estrategia emergente de política focalizada para la atención masiva de poblaciones migrantes, la fundación de los Centros integradores para Migrantes (CIM), que retoma bases y elementos del diagnóstico de la Iniciativa Juárez, como exponemos a continuación.

5.3.1 Apertura y operación de los Centros Integradores para Migrantes

En el verano de 2019 el gobierno federal de México llevó a cabo una estrategia emergente para la atención a poblaciones migrantes en las ciudades de mayor afluencia y demanda de servicios. Esta estrategia dio lugar a la creación de los Centros integradores para Migrantes (CIM). En la fase inicial se proyectó abrir las unidades operativas de Leona Vicario en Ciudad Juárez, Carmen Serdán en Tijuana, Elvia Carrillo Puerto⁴⁵ en Mexicali y en una segunda fase⁴⁶ otro más Matamoros, Tamaulipas.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, así como en seguimiento a las políticas federales de atención directa a poblaciones y grupos vulnerables sin intermediarios, el Gobierno de la República inauguró, en agosto de 2019, el CIM Leona Vicario en Ciudad Juárez, Chihuahua y, en diciembre del mismo año, el CIM Carmen Serdán en Tijuana, Baja California (EL COLEF, 2020).

Los Centros Integradores para Migrantes fueron una respuesta apresurada ante la amenaza latente de sanción económica con el aumento de aranceles por parte de Estados Unidos, medida que hubiera afectado dramáticamente a la economía nacional. De tal forma, los CIM surgieron con la intención de atender la crisis de movilidad humana de forma masiva, para lo cual, se rentaron macroestructuras que fueron adecuadas como unidades operativas en naves industriales⁴⁷, usando al máximo los grandes espacios, bajo una coordinación y mando dentro del mismo techo.

⁴⁵ Se destaca que el CIM Elvia Carrillo Puerto, estuvo en proyección entre finales de 2019 y tuvo que cerrar en agosto 2020, sin lograr operar adecuadamente. Las inmediaciones se establecieron en un antiguo edificio abandonado, diseñado originalmente para el supermercado Soriana, debido una serie de factores, entre los más relevantes; la falta de un diagnóstico local oportuno, la ubicación y accesibilidad del lugar, así como la manifestaciones de rechazo por parte de residentes de colonias de alrededor, así como de profesores, directivos y comunidad de cuarenta escuelas cercanas, se movilizaron para detener el proyecto hasta juntar cuatro mil firmas en contra de la instalación, bajo un doble discurso argumentativo de criminalización e inseguridad, considerando, que no era práctico ni seguro para las poblaciones migrantes y bajo el supuesto que podrían elevarse los índices de inseguridad para las familias y vecinos de estar cercanos un espacio de concentración de personas extranjeras en éxodo (Diario de campo, Agosto 2020).

⁴⁶ Debido a la situación de la pandemia, así como a dificultades de adaptar espacios en las inmediaciones, la segunda etapa de operaciones se logró hasta 2022, “se adaptaron capacidades e infraestructura desde finales de 2021 en un edificio que anteriormente fue una Universidad, en capital humano se transfirió y contrato personal para establecer el Centro Integrador para Migrantes Valentina Ramírez Avitia en Matamoros, Tamaulipas, con el objetivo de iniciar operaciones el julio de 2022” (Coordinador CIM Matamoros, comunicación personal, 11 de abril 2022).

⁴⁷ El arrendamiento de estos inmuebles en zonas industriales se estima entre 700 y 800 mil pesos mensuales (exCoordinador General de Centros Integradores para el Migrante, comunicación personal, 19 de agosto 2019).

En Juárez, para la instalación del CIM Leona Vicario se arrendó una planta que anteriormente fue empleada para el sector automotriz (ver anexo 23), en la producción de partes y arneses de Valeo, en un parque industrial antiguo y semiabandonado ubicado sobre el eje Vial Juan Gabriel, en el centro geográfico de la ciudad, con acceso a transporte público y cercano a instancias que apoyan a poblaciones migrantes (Diario de campo, 19 de agosto 2019).

En el caso de Tijuana, el inmueble rentado fue una ex maquiladora de tortillerías, ubicada al extremo suroriente de la ciudad, en el Parque Industrial Presidentes (ver anexo 23), en la colonia popular Infonavit Presidentes. Este inmueble se encuentra ubicado en las inmediaciones de otras naves industriales y de montañas, en un sector industrial a las orillas de la ciudad, poco accesible al transporte público (Diario de campo, 25 de febrero 2020).

El plan original proyectaba la posibilidad de una capacidad de recepción de hasta 3000 personas en galeradas de dormitorios (exCoordinador general Centros Integradores para el Migrante, comunicación personal 19 de agosto 2019). En la práctica, los perfiles y las necesidades de atención, así como las condiciones de espera prolongada, no han permitido que la recepción máxima sea mayor a 900 personas (Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista 3 de marzo de 2022).

En su origen, el anuncio de la creación del CIM generó controversia entre algunos ciudadanos y organizaciones de atención a migrantes en Tijuana. Cuando servidores públicos de gobierno federal estaban buscando espacios en renta para habilitar un albergue masivo, comités vecinales detuvieron el proyecto manifestando rechazo al espacio con poblaciones migrantes, por lo que se retrasó su instalación; finalmente se encontró un lugar en la Unidad Presidentes (Diario de campo, Coordinadora CIM Carmen Serdán, comunicación personal, 25 de febrero 2020).

El CIM Carmen Serdán inició así operaciones con retrasos y complicaciones, instalado en el extremo suroriente de Tijuana, en un espacio industrial alejado del centro y de las garitas fronterizas, poco accesible al transporte público. Durante los primeros meses, mantuvo pocos usuarios hospedados⁴⁸. La renuencia de organizaciones y albergues locales ante la creación de un albergue administrado por el gobierno con fondos federales, aunado al retraso y dificultades para la apertura del CIM, generaron desconfianza y descrédito (Iglesias, 7 de octubre, 2019).

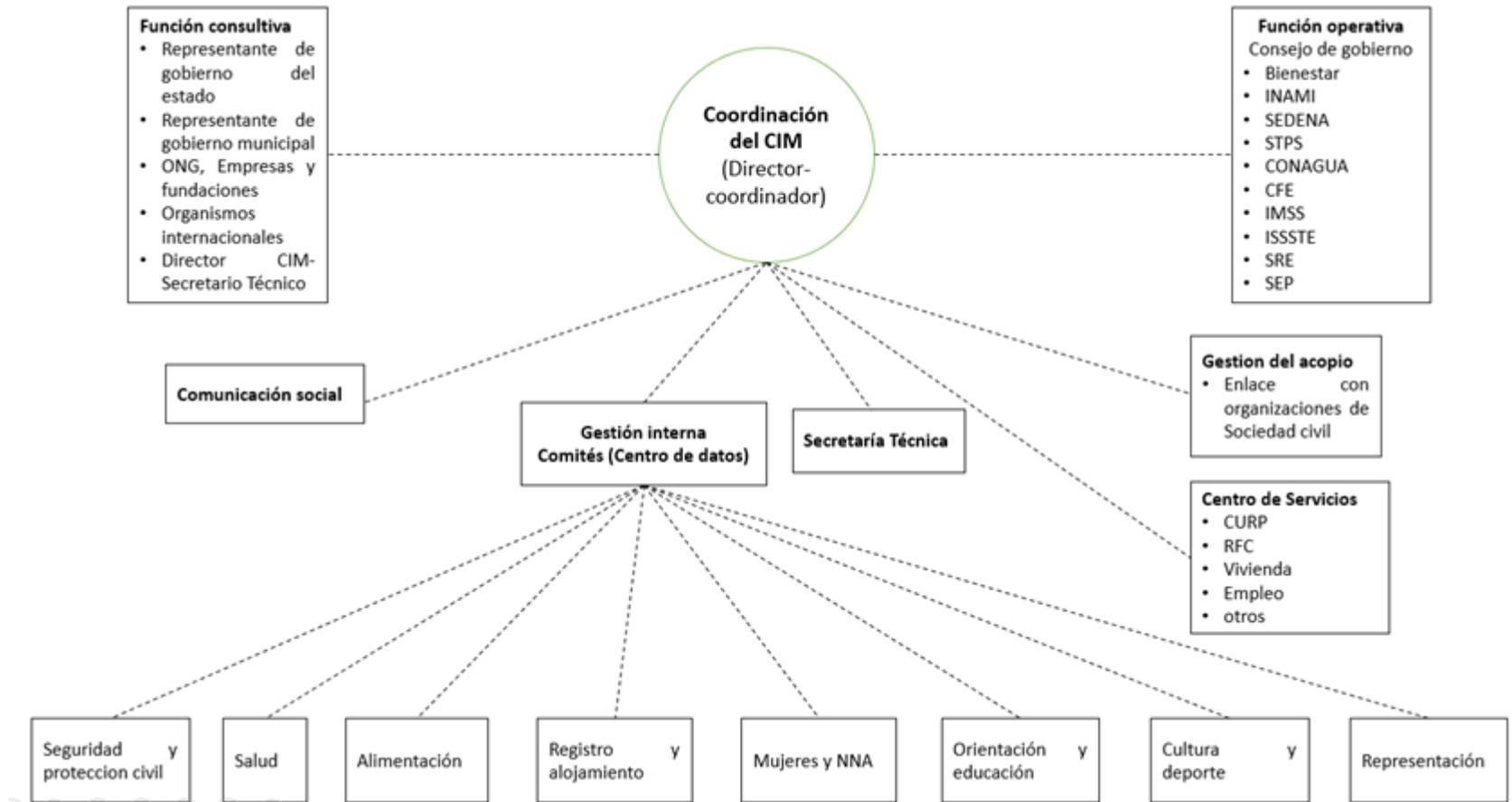
⁴⁸ Entre diciembre 2019 y febrero 2020 aproximadamente fueron usuarios 120 personas bajo PPM.

Para la fase piloto de los CIM, la población objetivo o sujetos sociales de atención fueron migrantes bajo PPM sin tiempo establecido de permanencia. Para la prestación de servicios, la delegación de acciones se hizo por comités de área y pabellones de colaboración interinstitucional. Estos servicios incluyen tres comidas, albergue, acceso a consulta médica, así como módulos de atención psicosocial, documentación, nivelación educativa, oferta laboral, Retornos Voluntarios Asistidos (por parte de OIM) entre otros servicios ofrecidos por agencias estatales, organismos intergubernamentales, ONG y organizaciones de la sociedad civil (exCoordinador general Centros Integradores para el Migrante, comunicación personal, 19 de agosto 2019).

Para la ejecución de operaciones internas se arrancó con 25 trabajadores para cada CIM y se estableció un organigrama (ver figura 4) y comités para la integración social, a saber: identidad y registro, salud, vivienda, retornos voluntarios asistidos (OIM), apoyo psicosocial, vinculación y educación, relación exteriores y asesoría para refugio en México (COMAR).

La planta de trabajadores interna de los Centros Integradores para Migrantes se conformó por trabajadores de distintas dependencias federales Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Bienestar, Secretaría de la Defensa Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad Social y Salud para Trabajadores del Estado, además de contar la colaboración de servidores sociales, voluntarios, promotores de la sociedad civil y agencias internacionales (Barrios, López y Rubio, 2020).

Figura 4. Organigrama CIM 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista excoordinador general de Centros integradores para migrantes, 2019.

Al interior, en la entrada a los edificios hay una mesa de registro que conecta a un centro de datos y después a un pasillo que da hacia las oficinas de comités, al consultorio médico y al espacio seguro-sala educativa para NNA que fue acondicionado por *Save the Children*, Unicef, ACNUR y la Unión Europea con iluminación, materiales didácticos, sala multimedia, mesas y sillas.

La galerada principal se divide por un pasillo central, a un costado se encuentra el pabellón interinstitucional, servicios sanitarios y regaderas para hombres y mujeres, a los costados del pasillo divisorio del gran galerón se encuentran los dormitorios para familias, mujeres y niñas, niños y adolescentes y otra separación para hombres adultos. Los dormitorios cuentan con literas que están formadas a lo largo de los grandes pabellones donde las personas duermen en colchonetas con cobija. Al fondo de las galeradas se concentra una ropería donde se tienen prendas para la elección para los usuarios y el almacén concentrador donde llegan insumos de la Secretaría de Bienestar y donaciones en especie.

Los CIM cuentan con un comedor y cocina comunitarios que son atendidos por el plan D-N-III y un campamento de la SEDENA, para lo cual, en el patio hay un camión con la Cocina Móvil y la Tortilladora con una capacidad para preparar hasta 7500 porciones de alimento diario, los campamentos son cambiados cada mes, por lo que, según los usuarios, el sazón de la comida cambia (Coronel a cargo del plan D-N-III, entrevista 10 de Junio 2021).

En concordancia con la Coordinación de Centros Integradores, las unidades operativas Leona Vicario y Carmen Serdán han tan tenido al menos tres momentos de cambio o etapas operativas; la primera fue la de apertura y atención a MPP 1.0 hasta la llegada de la pandemia, la segunda a partir del cerco sanitario y readaptación de espacios y la tercera a partir de la apertura de fronteras, ejecución de MPP 2.0 y continuidad de Título 42, en las cuales cada una presentó retos característicos del momento, para lo que se tuvieron que readaptar capacidades, reacomodar procesos y comités interinstitucionales (Diario de campo, Coordinador general de Centros Integradores para Migrantes, comunicación personal, entrevista 15 de Julio 2021 y Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista 3 de marzo de 2022).

Los CIM han tenido que operar a base de prueba y error, “adaptando estrategias ante diferentes políticas tanto de Estados Unidos como de México, que en ocasiones eran tan rápidos

los cambios de una semana a otra debíamos cambiar toda la información y acciones”. (Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista 3 de marzo de 2022). Dentro de las adecuaciones para la mejora del servicio de integración se ha reorganizado del organigrama de los CIM, teniendo el mando en una Coordinación general para las dos unidades operativas (más la que se encuentra en proceso de apertura en Matamoros), seguida por un coordinador de planta, quien se encargó de la unidad operativa y delega acciones a los Comités de: salud, seguridad, registro y base de datos, acopio y distribución, servicios generales, inserción laboral, vinculación educativa apoyo psicosocial y grupos vulnerables (Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista 3 de marzo de 2022).

El protocolo de ingreso y permanencia en los Centros Integradores se da a través de las siguientes etapas:

1. Ingreso vía canalización. Las personas ingresan conducidas por autoridades del INM y/o la red de albergues, no se reciben personas directamente sin canalización previa competente.
2. Registro y folio. Al ingresar se les hace una ficha de registro y se les otorga un folio del CIM,
3. Condiciones de estancia y reglamento interno. Se les entrega a las personas el reglamento interno del CIM y condiciones de estancia y permanencia, así como se les detalla respecto a horarios de actividades de día, comidas y roles de actividades comunitarias (colaboración en limpieza, cuidado con NNA, ayuda a la Cocina comunitaria de SEDENA, entre otras actividades en apoyo al funcionamiento del CIM). (Coordinadora CIM Carmen Serdán, entrevista 15 de julio, 2021 y Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista 3 de marzo de 2022).

De la fecha de apertura a diciembre de 2021 habían sido usuarios de los CIM, aproximadamente, 14 000 migrantes, de los cuales cerca de 10 000 habían sido atendidos en Leona Vicario y el resto en Carmen Serdán. En un estimado total, considerando a poblaciones reincidentes, así como usuarios de CONECTAFinMPP, durante este periodo, habían sido usuarios de los CIM cerca de 20,000 personas (Diario de campo, Centro de datos CIM, 11 de abril 2022).

La planta de trabajadores al primer semestre de 2021 se conformaba por 30 trabajadores en Juárez y 34 trabajadores en Tijuana, manteniendo un esquema híbrido de asalariados de STPS, Bienestar, Salud, además, de contar con colaboradores externos del consorcio interagencial humanitario (OIM, ACNUR y Unicef), organizaciones de sociedad civil y servidores sociales (Coordinadora CIM Carmen Serdán, entrevista 15 de julio, 2021 y Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista 3 de marzo de 2022).

5.3.2 Transformación del esquema de financiamientos y subcontrataciones: Consorcio interagencial de las Naciones Unidas

En enero de 2019 el representante de la oficina de la misión regional en México envió a su asistente, una oficial de terreno, a desarrollar un diagnóstico de condiciones e infraestructura social para poblaciones migrantes o en situación de atrapamiento en las ciudades de la frontera norte (ver anexo 24). De dichas visitas se recogieron elementos “para justificar la reapertura de la misión territorial en Ciudad Juárez [la cual había estado en funciones hasta 2011] y extender funciones y programas en Tijuana, Mexicali y Reynosa” (Entrevista, Agente OIM, asistente para el Representante de la Oficina de la Misión en México, entrevista personal, 30 de diciembre de 2020).

Con base en el monitoreo de flujos, acompañado de visitas diagnóstico a las ciudades de mayor afluencia de migrantes en la frontera norte por parte de agentes de OIM, se dio la apertura de la oficina de misión territorial de Naciones Unidas por proyectos de OIM-ACNUR-Unicef en julio de 2019, dicha labor fue liderada por la OIM.

A raíz, de visitas diagnóstico a Tijuana, Juárez y Reynosa entre febrero y marzo 2009, se tomaron decisiones para la formalización de proyectos y apertura de la misión territorial en la frontera norte. “Actualmente donde ya hay sub-oficinas [Juárez y Tijuana] de la OIM...fuimos primero a sondear y tantear el terreno... para futuros proyectos que ahora ya son una realidad en la misión territorial para frontera norte” (Agente OIM, asistente para el Representante de la Oficina de la Misión en México, entrevista personal, 30 de diciembre de 2020)

De esta forma OIM tomó la decisión de abrir una oficina en Juárez, en julio 2019, con correspondencia para otras ciudades de la frontera. En “verano de 2019, se designó a un encargado de despacho territorial para Juárez y, en febrero 2020, a una encargada para Tijuana”, quienes tuvieron el objetivo inicial de identificar y monitorear actores del entramado institucional y social en atención a poblaciones migrantes. El propósito de estas oficinas era “colaborar con contrapartes gubernamentales, hermanar aliados estratégicos y socios implementadores de programas” (Encargado oficina territorial OIM Juárez entrevista personal, abril 2020 y Encargada de Oficina territorial OIM Tijuana, entrevista personal y visita guiada 2 de diciembre 2020).

Así el representante de OIM en Juárez se puso en contacto con sus contrapartes gubernamentales como la delegación del INM, el COESPO, el COESPAM, la dirección municipal de derechos humanos, además de socios implementadores como la red de intermediarios de la sociedad civil y la red de albergues. Este contacto se hizo más significativo a partir del foro “Análisis, diálogo e intervención en torno al contexto migratorio en Ciudad Juárez”, organizado en agosto por el Grupo Interdisciplinar en Temas de Migración (GITM), conformado por académicos de la localidad y que logró la confluencia de distintos actores clave para futuras acciones y colaboraciones.

Para la ejecución de proyectos en la nueva misión territorial de OIM se activaron programas con personal asignado y presupuesto de ejecución para ambas oficinas en Juárez y Tijuana. En 2019 en Juárez, se establecieron las oficinas de OIM y ACNUR en *Technology Hub* un espacio de *Co-working* en el sector comercial PRONAF, la planta inicial de personal “se conformó por 14 trabajadores, pasando a 64 en 2021 y en Tijuana la planta de empleados inicio con 10 y para el año 2021 ya contaba con 45 personas” (Agente OIM-CONECTA, entrevista virtual 2 de septiembre 2021).

A partir de febrero del 2020, el staff de la oficina de terreno de la OIM en Tijuana se dio a la tarea de replicar las dinámicas de identificar aliados y socios estratégicos, además de fortalecer relaciones que ya estaban en curso e integrar proyectos en colaboración con contrapartes. Se partió de acuerdos con instituciones públicas como la Dirección de Atención al Migrante, y el CIM Carmen Serdán. En palabras de la Encargada de la oficina de terreno:

“A pesar de que Tijuana fue siempre una ciudad migratoria, no había tenido casi la presencia de Organizaciones Internacionales. Es de las pocas cosas buenas que trajeron los PPM, darle visibilidad a la

frontera norte y que vinieran Organismos Internacionales a tratar de fortalecer capacidades de OSC y a darles apoyos ...tanto OIM como otras organizaciones internacionales tenemos muy poco aquí. Somos externos en un contexto que ya está construido, sobre todo por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Algunas organizaciones tienen mucho tiempo” (Encargada de Oficina territorial OIM Tijuana, 2 de diciembre 2020).

En Tijuana, el ACNUR estableció sus oficinas al interior de un exclusivo edificio en una dinámica zona comercial. La atención al público es con previa cita debido a las medidas de vigilancia, accesibilidad y registro, el espacio no está expuesta al público, ni tiene anuncios que refieran a la misión (ver anexo 25).

Con la apertura de esta misión territorial en la frontera norte, otros organismos intergubernamentales como la Unicef instalaron oficinas de terreno en Tijuana. También acudieron organizaciones no gubernamentales internacionales consideradas como socios implementadores. Por su parte, ACNUR “comenzó con una planta de personal con un representante regional y una escasa planta de agentes de protección por ciudad” (Agente de Protección ACNUR, entrevista personal y visita, 13 de julio 2021), para la implementación de programas y proyectos, con la intención de coinvertir con socios implementadores locales y socios estratégicos transnacionales, siguiendo formas de coinversión y subcontratación.

Algunos socios implementadores de la OIM en ambas ciudades han sido *Asylum Access*, HIAS, Al Otro Lado. Esta intermediación ha tenido por objeto promover la asesoría legal para la regularización migratoria, debido a que por mandato la OIM no puede asesorar directamente en trámites migratorios (Oficial nacional, encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020).

Entre estos socios estratégicos e implementadores del consorcio interagencial que ganaron terreno, se encuentran algunos que ya tenían presencia y otros que comenzaron a tenerla, tales como: *Asylum Acces*, *Refugees International*, *Internacional Rescue Committe(IRC)*, *HIAS*, *AFSC*, *Scalabrini International*, *Refugee Health Alliance*, Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR), *Save the Children* (ver espacios amigables en anexo 23), *Kids In Need to Defence (KIND)*, entre otros.

En 2019, HIAS,⁴⁹ como socio estratégico e implementador, fundo su sede en México. A finales de 2018: “cuando surgen los movimientos más masivos, al inicio del proyecto del COESPO en Juárez, la encargada de proyecto, busco jalar la misión para México, pensando en que ya había todo este movimiento y empezó la situación de MPP” (Staff de psicología HIAS México, entrevista, 24 de enero 2022). Rápidamente HIAS se estableció en las ciudades de: Juárez, Tijuana, Matamoros, Mexicali, Ciudad de México, Monterrey, Nuevo Laredo, Querétaro, Palenque, Puebla, Reynosa, San Cristóbal de Las Casas, y Tuxtla Gutiérrez, conformando una amplia planta de 110 empleados en 2021 (HIAS, 2021). El enfoque de atención son las poblaciones susceptibles de protección internacional en América Latina y el Caribe⁵⁰, sus áreas de intervención o ejes son; “protección legal, apoyo psicosocial y salud mental basado en la comunidad, así como prevención y respuesta a la violencias de género” (Staff de psicología HIAS México, entrevista personal, 24 de enero 2022).

En Tijuana, ACNUR se reunió con contrapartes gubernamentales y formalizó colaboraciones con intermediarios consolidados y emergentes. Se subraya una fuerte inversión para el fortalecimiento de capacidades del Centro Scalabrini de Formación para Migrantes (CESFOM), que operaba en Casa del Migrante desde 2018 y, en 2020, con coinversión los Scalabrini pusieron un terreno y el ACNUR edificó la infraestructura para el establecimiento de un nuevo CESFOM (ver anexo 26).

En Juárez, ACNUR estableció relaciones con gobierno federal, los intermediarios de los consejos estatales de población y atención a migrantes, la red de albergues en formación y OSC locales, destacándose, la colaboración como socio implementador de proyectos de intervención y coinversiones a DHIA AC.

Siguiendo el rastreo de programas de OIM, con base en el informe de labores del 2º aniversario de oficina territorial, presentado por el jefe adjunto en México y el encargado de oficina

⁴⁹ Durante el año 2020 ACNUR y HIAS a través de memorando de entendimiento para lograr compromisos en torno a soluciones duraderas para los refugiados formalización su asociación (ACNUR, 2020).

⁵⁰ HIAS actualmente tiene programas en nueve países de ALC (Aruba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Perú y Venezuela) y se asocia con una amplia gama de agencias gubernamentales, entidades de la ONU (ACNUR, PMA, UNICEF, ONU Mujeres, UNFPA, UNVFVT), el sector privado (*Airbnb, TATA Consultancy Services y Manpower*) y otras ONG y consorcios, incluidos *Jesuit Refugee Service, Save the Children, Norwegian Refugee Council, Plan International y Girls not Brides*.

territorial en Juárez (Diario de campo, informe, 9 de septiembre 2021, ver anexo 25), la fase de apertura y ejecución de operaciones de la misión de en frontera norte hasta su segundo año se concentró en los siguientes programas y ejes de acción:

Programa Regional de Migración PRM/ *Western Hemisphere program (WHP)*

Con el objetivo principal de fortalecer capacidades para contrapartes gubernamentales y de los actores relacionados con la gestión de la migración, contando con presencia en 12 países de la región Norte, Centroamérica y el Caribe. El fortalecimiento de las capacidades de las contrapartes consta de: identificar contrapartes relevantes para capacitarlas en materia de migración o problemáticas relacionadas como trata, salud y migración, regularización, inserción laboral. Es un programa que se mueve con autoridades, OSC, dirigentes (Oficial nacional, encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020).

Los pilares del PRM son: 1) Gobernanza de la migración orientado a promover una gestión sostenible y humana de la migración en donde se detectan las necesidades con gobiernos y fortalecer sus políticas; 2) Alianzas y cooperación, fortaleciendo la cooperación regional y bilateral sobre migración con el apoyo de distintos organismos internacionales; 3) Emergencias y crisis migratorias, brindando apoyo en la preparación y respuesta ante emergencias y contingencias; y 4) Información y prevención, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de actores para informar y promover la migración regular (Diario de campo, informe de labores del 2º aniversario de oficina territorial de OIM, 9 de septiembre 2021).

Retorno Voluntario Asistido (RVA)

El programa de acuerdo con la OIM (2021), tiene por propósito brindar acompañamiento, apoyo administrativo y logístico para facilitar el retorno digno y seguro de las personas migrantes que solicitan retornar voluntariamente a su país de origen y carecen de los recursos para hacerlo. Se sustenta en el derecho al retorno de manera voluntaria, ordenada y humana para los migrantes que no pueden o no quieren permanecer en sus países de tránsito o destino y desean regresar a su país de origen (Diario de campo, informe de labores del 2º aniversario de oficina territorial de OIM, 9 de septiembre 2021).

Desde noviembre de 2018, la OIM abrió el RVA en la Ciudad de México, Tapachula, Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey, San Luis Potosí, Piedras Negras, Celaya, Saltillo, Guadalajara y Guanajuato; así como Tecún Umán en Guatemala. A partir de julio de 2019, se ha ofertado para aquellas personas que desisten del proceso de los Protocolos de Protección a Migrantes, o que han recibido una respuesta negativa a su solicitud, esto en la frontera norte de México, específicamente en Ciudad Juárez, Tijuana y Matamoros (OIM, 2019).

Hasta julio de 2021 fueron usuarios de RVA 1,319 personas en Ciudad Juárez y 1,400 en Tijuana de un total de 3470 retornos realizados por OIM México, de los cuales 1541 fueron aéreos, 1794 terrestres y 135 mixtos. En cuanto a los lugares de origen de las personas asistidas, la mayoría provenían de Honduras (63%), seguido por Guatemala (16%), El Salvador (15%), Brasil (6%) y Nicaragua (1%); en lo que respecta a las razones del retorno, las más preponderantes manifestadas por poblaciones usuarias, en orden ascendente fueron: Larga espera por cita, trámite denegado, reunificación familiar, falta de dinero, buscar empleo, inseguridad, falta de vivienda y familiar enfermo (OIM, 2021).

Cabe destacar que el RVA es un programa que ha tenido señalamientos por parte de organizaciones defensoras e intermediarios de terreno, así lo expone la abogada de proyecto de CLINIC Legal:

“Cuando llegamos en 2019, era el pleno *boom* del RVA de la OIM, algunos representantes estábamos muy en contra de eso, hay muchas razones por lo que no es «voluntario», porque si vemos a una familia por ejemplo Honduras o Guatemala que siente que no tiene opción alguna ya no tiene dinero a la mejor fue secuestrada, sufrió violencia, está en un albergue esperando durante meses, no sabe que está pasando y le dicen ...te pago tu retorno, es gratuito y te doy albergue hasta que llegue el autobús por ti a la puerta y te lleve a tu país... es como un caballo le juegas la zanahoria en frente, aunque la OIM tiene un protocolo y dice que nunca va a regresar a alguien que este en peligro” (Abogada defensora Encargada de proyecto CLINIC Legal, entrevista 2 de septiembre 2021)

Con base en lo expresado por la defensora, ante el contexto de contención y atrapamientos queda en duda la libre voluntad de la persona para decidir ser asistida y retornada. En apariencia, se trata de formas de conducir a la repatriación, en lugar de buscar otras opciones de reasentamiento y/o protección. Además, al considerar el origen de los financiamientos provenientes de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de EUA, a la par de la ejecución de las medidas de externalización, la concepción de ayuda y asistencia humanitaria se complejiza, al punto en que podría ser vista como una forma amable de deportabilidad.

En este sentido la representante de OIM en Tijuana manifestó:

“El programa [RVA] nos cerraba un poco las puertas porque nos veían como el brazo derecho de Trump, el brazo implementador de la política de Trump. Sin embargo, pensamos que es una opción válida, que a veces las personas se dan cuenta de que no es lo que querían y quieren regresar y qué mejor hacerlo de una manera segura” (Oficial nacional, encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020).

Recuperación Temprana: Programa de Apoyo Transicional (TSP)

El programa brinda asistencia económica a las personas migrantes que encuentran en condición de vulnerabilidad y que cumplan con los requisitos y criterios de elegibilidad establecidos por la organización. Al inicio del programa solo se beneficiaba a la población que estaba bajo el programa de MPP, sin embargo, ante el incremento de personas migrantes retornadas se ampliaron los criterios de elegibilidad para ofrecer asistencia a un mayor número de personas (OIM, 2021).

Se subraya “que no entrega dinero en efectivo, sino vía tarjetas electrónicas, con las cuales, que las personas podrán pagar artículos de necesidad básica” (Asistente TPS/ Alquiler de Vivienda en OIM, entrevista, 26 de enero 2021), como alimentos, útiles escolares, productos de higiene personal o limpieza, entre otros. En origen los criterios de selección estaban enfocados a beneficiar a aquellas personas que tenían interés por trabajar o estuvieran trabajando y que estuvieran en un albergue, ante el cambio de contexto, se ajustaron los criterios para incluir a quienes estuvieran fuera de un albergue, quienes no hayan recibido CBI de parte de otra Agencia de la ONU en los últimos tres meses y que presenten una condición de vulnerabilidad, tal como:

- 1) Hombres y mujeres en situación de calle,
- 2) padres y madres cuidadores solos,
- 3) familias con Niños, Niñas y adolescentes,
- 4) personas LGTBTTIQ+,
- 5) personas víctimas de delito,
- 6) mujeres no acompañadas,
- 7) personas con padecimiento médico grave.

Hasta 2021 el 16% de las personas entrevistadas no recibieron el apoyo en tanto no cumplieron con los criterios de elegibilidad (Diario de campo, presentación de informe, 9 de septiembre 2021).

A través del área de TPS, surgió el financiamiento para el Programa de Apoyo para la Transición a la Autosuficiencia (PATA)⁵¹. Este proyecto tardó en llevarse a cabo, iniciando a final del año 2020 y tuvo un final apresurado debido al cambio de actividades y la apertura de Conecta FINMPP a inicios del año 2021. PATA se diseñó para que personas bajo PPM, salieran de los albergues para vivir por su cuenta, encontrar trabajo, además de integrar un apoyo vía monederos electrónicos para que no rompieran con la autosuficiencia que seguramente les había costado alcanzar (Encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020.).

El socio implementador de PATA fue *International Rescue Comitte*, COALIPRO en Tijuana y el Instituto para la Ciudad y los Derechos Humanos A.C. (ICIDACH) en Juárez. El objetivo fue ayudar en entrega de colchones, estufa, calentón, ventilador y un recurso inicial para instalarse vía monederos, además del acompañamiento en búsqueda de vivienda y renta por 3 meses, también con inserción laboral e inserción educativa. (Asistente TPS/ Alquiler de Vivienda en OIM, entrevista, 26 de enero 2021)

Apoyo a los albergues/ *Shelters*

Los componentes y acciones del programa en la misión territorial se encuadraron de la siguiente manera:

Cuadro 6. Programa OIM de apoyo a Albergues

Programa	Componente	Acciones de intervención
Albergues/ <i>Shelters</i>	Intervención con infraestructura	Se han enfocado recursos para mejorar las condiciones físicas de los albergues, en su mayoría, se trataba de inmuebles no adaptados para prestación de servicios de acogida –templos, escuelas, naves industriales, etc.- y que por lo tanto, requerían intervención de mano de obra para acercarse a los “Estándares Esfera” en cuanto a condiciones para atención de personas migrantes. Entre 2020 y 2021 se realizaron más de 25 proyectos de infraestructura entre Ciudad Juárez y Tijuana, se destaca una mayor intervención en proyectos de adaptación de infraestructura en Ciudad Juárez, donde, a diferencia de Tijuana, no se contaba con capacidades instaladas, ni experiencia previa de arribos masivos de poblaciones migrantes. En Juárez se robusteció la red de albergues, se adaptó el albergue San Matías como espacio autosustentable, instalación de baños y regaderas en los albergues Pasos de Fe, Casa del Migrante, CM San Agustín, Pan de Vida y la instalación y remodelación del equipamiento de cocina de diversos albergues como el Buen Samaritano, Respettrans y <i>Solus Christus</i> .

⁵¹ Para más detalles sobre la intervención de PATA ver: Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez, disponible en https://www.colef.mx/doc_coyuntura/entre-la-espera-y-el-asentamiento-insercion-laboral-y-residencial-de-inmigrantes-y-desplazados-en-ciudades-fronterizas-del-norte-de-mexico/

		En Tijuana se hizo un diagnóstico en 14 albergues para conocer las necesidades, por ejemplo, adecuación de la cocina en el Padre Chava, para tener una cocina industrial. Dotación de insumos, principalmente mejorar equipamiento: colchones en mejores condiciones... de abril 2020 en adelante se cambió el presupuesto para brindar apoyo en equipos de protección. También se les dio para alimentos porque cuando el gobierno dejó de apoyarlos, muchos tenían problemas para pagar alimentos y servicios de los albergues. El tercer componente es hacer un acompañamiento a los albergues para fortalecer los procedimientos: avisos de privacidad, reglamentos. Dentro de las intervenciones implementadas para ambas ciudades en forma interagencial con ACNUR y Unicef se encuentran las adaptaciones y mejoras a los Centros Integradores para Migrantes Leona Vicario y Carmen Serdán.
	Distribución de insumos no alimenticios (NFI)	Se trata de una serie de acciones que ha tenido que adaptarse constantemente en función del contexto. De esta forma se ha entregado insumos orientados a incrementar la capacidad de los albergues, tales como literas, colchones, colchonetas, ropa de cama, etc., así como mejorar las condiciones de salud e higiene con apoyo en medicamento no controlado, higiene personal, artículos de limpieza, o para responder a las condiciones climáticas extremas de la región con ropa de invierno, calentadores, ventiladoras, etc.
	Apoyos alimenticios	La distribución de apoyos entre albergues se planteó tras la reducción de apoyos gubernamentales y ayudas provenientes de Estados Unidos, ha consistido en la entrega de monederos electrónicos a 17 albergues legalmente constituidos, cada monedero electrónico contenía una cantidad acorde al número de personas alojadas y verificada previamente por OIM.
	Fortalecimiento técnico	Se diseñó e implementó de un taller de <i>Camp Coordination Camp Management</i> (CCCM) en el que se abordaron diversos aspectos para la gestión óptima de albergues, siguiendo el <i>Camp Management Toolkit</i> , además se ha dado acompañamiento para fortalecer los registros de personas alojadas en cada uno de los albergues.
	Información y datos	Uno de los mayores retos identificados para OIM, así como para los demás actores interviniendo en el contexto, fue la generación de información estadística y datos confiables que permitieran realizar toma de decisiones asertivas en cuanto a distribuciones de recursos e infraestructura. Por lo que OIM elaboró un plan de monitoreo bi-semanal que permite disponer de información fiable y actualizada de forma constante sobre las condiciones en los diversos albergues de la región así como tener un registro histórico de dos años que han permitido identificar tendencias y predecir posibles escenarios y con ello, trabajar en prevención.

Fuente: Sistematización del 2º Informe de labores, 9 de septiembre 2021 y comunicación con encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020-

El programa de apoyo a los albergues surgió en marzo de 2020, con el objetivo dar sustento a distintos espacios de acogida a través de proyectos de infraestructura, con mejoras para el alojamiento y dotación de artículos imperecederos, alimentos, agua y saneamiento. En la frontera norte, el programa tuvo origen en el marco de la implementación de los PPM, con la urgencia de mejorar las condiciones de alojamiento temporal para las personas retornadas a México en espera de sus procedimientos de solicitud de asilo (Diario de campo, presentación de informe, 9 de septiembre 2021).

De acuerdo con el jefe adjunto de OIM México y el encargado de oficina territorial OIM en Juárez la manera en que los programas se han acercado a las personas migrantes ha sido gracias a la coordinación interinstitucional con organizaciones de la sociedad civil, actores gubernamentales y otros, quienes ayudan a difundir la existencia de estos, así como canalizar a la mayoría de los casos apoyados (Diario de campo, presentación de informe, 9 de septiembre 2021).

5.3.3 Etapas y evolución de la red de albergues en Tijuana y Juárez 2016-2021

El cambio en el esquema de financiamientos, particularmente, las formas de procuración de fondos y financiadoras transnacionales y binacionales, la inversión Interagencial y el programa de apoyo a albergues por parte de la OIM, entre otras, tuvieron un impacto muy notable en Tijuana y posteriormente en Juárez.

Las nuevas formas de fondeo y subcontrataciones con transferencia de fondos de agencias internacionales, coinversiones entre contrapartes gubernamentales y organismos internacionales, sustituyó la antigua forma de financiamientos y subvenciones gubernamentales (fondos federales, como el FAM y el Fondo de Fronteras) para cubrir las necesidades de protección internacional generadas por las políticas de externalización del asilo, particularmente, ante las condiciones de atrapamiento por las prolongadas estancias de poblaciones en espera indefinida y el continuo arribo de flujos migratorios.

Para ampliar la explicación en torno a la diversificación de la red de albergues de Tijuana, Albicker y Velasco (2018) plantearon una tipología considerando infraestructuras, capacidades instaladas, antigüedad, género y edad de la población hospedada y localización en: pioneros, recientes y emergentes. Estos espacios de acogida tuvieron que enfocar y adaptar sus tiempos, voluntariados, empleados, recursos económicos y financieros, experiencia y redes de apoyo, para poder atender a la población afrodescendiente y centroamericana, así como conjuntar esfuerzos con redes de apoyo, voluntarios nacionales y transfronterizos, con intermediarios tradicionales.

Los albergues pioneros pertenecientes a la COALIPRO como Casa del Migrante en Tijuana, A.C., Instituto Madre Asunta, Casa YMCA para Menores Migrantes, Ejército de Salvación Puerta de Esperanza y el comedor Salesiano Padre Chava, comenzaron a ver rebasadas sus capacidades, principalmente en tres aspectos: 1) infraestructura, dado que se requerían

espacios diferenciados para familias susceptibles de protección internacional; 2) comunicación, debido a la falta de conocimiento del idioma creole haitiano y; 3) cantidad de espacio disponible, dado que las cantidades de personas que sobrepasaban el número de dormitorios, sanitarios, comedores etc.

Encuadrados en los tipos de Albicker y Velasco, (2017), los espacios de acogida y atención a poblaciones migrantes en Tijuana a inicio de 2016, estaban conformados de la siguiente forma:

Cuadro 7. Red de albergues Tijuana

Espacio de acogida	Año Est.	Descripción (misión, visión y objetivos)	Capacidades desarrolladas, infraestructura y servicios	Sustentabilidad y descripción de financiamientos	FAM
Albergue Casa del migrante Tijuana AC	1987	La Congregación Scalabirni (católica) se fundó en 1887, ha extendido su misión a todas las poblaciones migrantes y ampliado su alcance a nivel mundial. A nivel regional, se conformó La Red de Casas del Migrante Scalabrini (México-Centroamérica) en diciembre de 1999, con el objetivo de realizar una pastoral migratoria de conjunto entre estas Casas. A través de un trabajo en unión con otras organizaciones no gubernamentales e Iglesias en la promoción integral de los Migrantes, en su aspecto humano, cultural, social y espiritual. En 2005 alcanza nivel transnacional al integrarse la Red Internacional de Migración de Scalabrini (SIMN), abarcando más de 250 entidades que sirven y abogan por la dignidad y los derechos de los migrantes y las personas en movimiento alrededor del mundo.	Albergue pionero consolidado Servicios: Hospedaje para hombres (cap. 100) hasta por 45 días, 3 comidas, artículos de higiene personal, calzado y vestimenta, atención Médica Llamadas telefónicas, Internet y video llamadas, Sesiones informativas diarias sobre derechos humanos, control de adicciones, salud sexual, entre otras, Canalización a otras instituciones especializadas. Tramite de documentos: Acta de Nacimiento, CURP, Número de Seguro Social, Bolsa de Trabajo (creación de currículum vitae y solicitud de empleo) y Espacio seguro para guardar su dinero y documentos Sitio web: https://casadelmigrantetijuana.com/	Operamos gracias a los donativos de organizaciones no gubernamentales e internacionales, de apoyos gubernamentales, y sobre todo de la generosidad de personas, familias y comunidades eclesiales que abren sus corazones a las necesidades de los migrantes. También gracias al trabajo voluntario de jóvenes y adultos que prestan servicios gratuitos a la Casa, realizando labores, dando pláticas, conviviendo con los migrantes, y transformando el albergue en un hogar.	Si
Instituto Madre Asunta AC	1994	Iniciativa católica liderada por Madre Gema Lisot de la congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo Scalabrinianos, que se encuentra en 26 países	Albergue pionero Consolidado El Centro Madre Asunta acoge a mujeres solas (cap. 60) o con hijos menores, en movilidad de	En origen para su establecimiento fue apoyado por las fundaciones: Adveniat, Miserio y Caritas, <i>Serving</i>	Si

		<p>respaldando programas de bienestar y atención con los migrantes. Nace como una respuesta pastoral al desafío del fenómeno migratorio. Es una institución sin fines de lucro y se mantiene a base de donativos de personas de buena voluntad nacionales y extranjeras. Así mismo cuenta con una trayectoria de 25 años al servicio de mujeres y niños migrantes en la ciudad de Tijuana, BC. México.</p> <p>Visión: Ser una Institución reconocida de atención integral a mujeres migrantes y refugiadas, solas o con hijos, en situación de vulnerabilidad a consecuencia de la realidad migratoria.</p> <p>Misión: Anunciar la alegría del Evangelio y compartir esta alegría del anuncio al acoger, proteger, promover e integrar a la población migrante y refugiada, co-habitantes de la casa común, fortaleciendo sus capacidades y posibilidades. Trabajando con Ética y sinergia con otras Instituciones afines, a favor de los y las migrantes.</p>	<p>distintas nacionalidades y categorías: deportados, refugiados migrantes en tránsito y en espera de solicitud de asilo para los Estados Unidos,</p> <p>Servicios: acoge a mujeres solas o con hijos menores, en movilidad de distintas nacionalidades y categorías: deportados, refugiados migrantes en tránsito y en espera de solicitud de asilo para los Estados Unidos, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos humanos, la protección en situaciones de riesgo, víctimas de trata, y contribuye para la superación social y económica. Se delegan actividades en asistencia humanitaria, área Jurídica, trabajo social, asistencia Espiritual, salud y área Educativa.</p> <p>Sitio web: http://institutomadreasunta.com.mx/inicio</p>	<p><i>Hands International</i>, además, de apoyos gubernamentales federal y estatal por parte de la secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y el gobierno de Baja California. Desarrolla diferentes programas asistenciales y educativos en colaboración con particulares, instituciones privadas, Estatales, organismos e internacionales.</p>	
Casa YMCA para Menores Migrantes	1991	<p>Gestión cristiana, desarrollada por el Programa YMCA de Desarrollo Comunitario y Asistencia Social A.C. Tiene por objetivos brindar un hogar provisional a menores mexicanos, que son detenidos y deportados por las autoridades estadounidenses en su intento por cruzar la frontera ilegalmente sin un acompañante adulto, enfrentándose a numerosos riesgos que atentan contra sus derechos humanos como: Extorsión, explotación laboral/sexual, tráfico de personas, riesgos naturales y ambientales y ataque o abandono por los polleros, etc.</p>	<p>Albergue pionero Consolidado</p> <p>Servicios: Hogar provisional, alimentación balanceada, ropa, asistencia médica, atención psicológica, asistencia jurídica, talleres para la vida, actividades recreativas, transporte a casa, localización y reintegración con su familia</p> <p>Sitio web: https://www.ymca.org.mx/PY_CMM.html</p>	<p>Para inicio de operaciones fue financiada YMCA México con el apoyo de YMCA E.U.A e YMCA Canadá. Opera con apoyos gubernamentales federal y estatal por parte de la secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y el gobierno de Baja California y donaciones de la comunidad nacional e internacional.</p>	Si

		<p>Misión: Promovemos valores mediante programas de contenido social: Educativos, Recreativos, Deportivos, Filantrópicos y Culturales para el desarrollo integral del individuo, su familia y su comunidad en Espíritu, Mente y Cuerpo.</p> <p>Valores: Respeto, honestidad, responsabilidad y bondad</p>			
<p>Coalición Pro-Defensa del Migrante, A.C. COALIPRO</p>	1996	<p>Es una red de organizaciones de la sociedad civil en Baja California especializada en la atención y defensa de los derechos humanos de la población migrante en general, su objetivo principal es la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en ambos lados de la frontera y el fortalecimiento de las propias instituciones que la conforman.</p> <p>Misión: Defender los derechos humanos de la población migrante en ambos lados de la frontera en su sentido más amplio y buscar el fortalecimiento de las organizaciones que conforman la red para desarrollar un trabajo más profesional.</p> <p>Visión: Ser la organización defensora de derechos humanos de las personas migrantes más importante de Baja California con capacidad de incidir en políticas públicas; que pueda otorgar ayuda integral a personas migrantes y solicitantes de protección internacional; que promueva los derechos humanos en sentido amplio; que tenga los recursos suficientes para desarrollar capacitación en materia de derechos humanos; que pueda desarrollar acciones de monitoreo y documentación sobre violaciones a derechos humanos de las personas</p>	<p>Coalición/ red de albergues Consolidada</p> <p>En Tijuana la Casa del Migrante en Tijuana, A.C., Instituto Madre Asunta, Casa YMCA para Menores Migrantes, Ejército de Salvación y Casa Puerta de Esperanza. *En Mexicali el Albergue del Desierto, Centro de apoyo al trabajador migrante y Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica.</p> <p>Sitio web http://www.coalipro.org.mx/</p>	<p>Somos una A.C. sin fines de lucro que hace trabajo de incidencia, trabajo directo con personas migrantes, realiza procesos de investigación, capacitación, inserción comunitaria y fortalecimiento institucional, atiende un promedio mensual de 500 personas migrantes, gestiona sus recursos a través de proyectos con fundaciones y organizaciones internacionales humanitarias y apoyos en especie de socios de la propia red y recursos propios.</p>	Si

		migrantes y que pueda generar y difundir el conocimiento del fenómeno migratorio a la comunidad en general.			
Ejército de Salvación Puerta de Esperanza	2015	Ejército de Salvación México es una organización de la sociedad civil basada en la fe cristiana protestante. Contigo, luchamos por rescatar miles de personas en situaciones de riesgo en nuestro país	Albergue pionero Consolidado Cuenta con una capacidad de hasta 40 mujeres con sus hijos, estas mujeres deportadas seguirán recibiendo los beneficios que ha estado brindado esta casa desde el año 2015, que son, orientación y acompañamiento legal, capacitación para el empleo e incorporación a la vida productiva, (económicamente hablando), alimentación, hospedaje, ropa, apoyo psicológico y orientación por medio de una trabajadora social que le dará seguimiento a su caso hasta su reincorporación a la sociedad tijuanaense. Sitio web: https://ejercitodesalvacion.mx/refugio-de-mujeres-esperanza/	La labor que se realiza en Tijuana, es el resultado del apoyo de empresas, negocios, dependencias de gobierno, donantes particulares, iglesias, universidades, asociaciones nacionales, asociaciones internacionales y público en general, quienes han hecho posible el poder contar con un lugar propio para el desarrollo de este programa de mujeres migrantes.	Si
Desayunador Salesiano “Padre Chava”	1999	El desayunador y albergue pertenecen al Proyecto Salesiano Tijuana A.C. una congregación misionera católica dedicada a la educación y evangelización de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y familias en situación de vulnerabilidad. Contamos con 5 oratorios que también funcionan como centros juveniles donde ofrecemos actividades culturales y deportivas, y un desayunador donde se atiende a más de 1,500 personas por día Objetivo: Brindar atención a las personas migrantes y en	Albergue y comedor pioneros Consolidados El albergue recibe a hombres migrantes, con una capacidad de 360. Servicios: Alimento, despensa, servicio médico, hospedaje, asesoría legal, servicio de Internet y llamadas nacionales e internacionales, ofrecemos ropa limpia y una ducha, además de talleres / capacitaciones. Sitio web: https://www.salesianostij	Apoyos gubernamentales federal y estatal por parte de la secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y el gobierno de Baja California. Donativos en especie y trasferencias de efectivo de empresas y la comunidad binacional.	Si

		situación de calle, con el fin de cubrir las necesidades primarias y reinsertarlas a la sociedad a través de la generación de ambientes, espacios, programas y procesos formativos.	uanapst.org/desayunador-salesiano-p-chava		
Movimiento Juventud 2000 Secc. Tijuana A.C	2011	Organización no gubernamental (ONG), sin fines de lucro, en Tijuana tiene por objetivo dar albergue/alojamiento para personas migrantes en tránsito y deportadas sin hogar .	Albergue reciente Hospedaje para hombres, mujeres y niños (familias), con una capacidad de 160 personas. Servicios: asistencia social y protesta en las calles para tener mejor atención por parte del Gobierno, donde hace presión en unión a otras Asociaciones Civiles. Sitio web: https://www.facebook.com/MovimientoJuventud2000/	Apoyo y donaciones de comunidad. Con financiamiento de <i>Ultimate Everywhere</i> en colaboración con <i>ARIA discs</i>	No
Renuévate como el Águila	2015	Asociación civil, orfanato y residencia de asistencia social del sector privado	Albergue reciente Hospedaje para hombres, mujeres y niños (familias), con una capacidad de 100 personas. Servicios: asistencia social y espiritual *No tiene sitio web	Apoyo y donaciones de la comunidad, en colaboración con Comité de ayuda estratégica (2016)	No
Pro Libertad y Derechos Humanos en América AC	2013	Asociación civil liderada por el activista Ignacio Benavente Torres, se postula como una organización que promueve, difunde y enseña los derechos humanos en personas que están en situación de vulnerabilidad. de tal manera que se puedan reintegrar y resocializar a la comunidad.	Albergue reciente Hospedaje para hombres, mujeres y niños (familias migrantes extranjeras), con una capacidad estimada de 175 personas Servicios: Albergue, alimentación, culto, talleres danza, teatro, educación primaria, asesoría legal y protección de derechos humanos Sitio web: https://www.pldhamericaglobal.org/organizacione-nelmundo/baja-california	Apoyos y donaciones en efectivo y especie por parte de la comunidad	No

Centro De Rehabilitación Cristiano y albergue mejor herencia, A.C.	Sin dato	Asociación civil cristiana, originalmente, Centro de Rehabilitación Cristiano para personas con problemas de Drogas y Alcohol, con el consejo de la palabra de Dios. Adaptado como albergue para migrantes	Albergue reciente Hospedaje para hombres migrantes en general con una capacidad estimada de 120 personas Servicios: Albergue, alimentación, asistencia espiritual y centro de rehabilitación Sitio web: https://www.facebook.com/Mejor-Herencia-Centro-De-Rehabilitacion-C3%B3n-Cristiano-402376776763396/?ref=page_internal	Apoyos y donaciones en efectivo y especie por parte de la comunidad	No
La Viña de Tijuana	Sin dato	Asociación civil cristiana y residencia de asistencia social del sector privado	Albergue reciente Hospedaje para hombres migrantes en general con una capacidad estimada de 40 personas Servicios: Albergue, alimentación y asistencia espiritual Sitio web: https://www.facebook.com/pages/Albergue%20La%20Vi%C3%B1a%20de%20Tijuana/472205756314821/photos/	Apoyos y donaciones en efectivo y especie por parte de la comunidad	No
Comedor comunitario "Mamá Yoli"	1991	Iniciativa itinerante de doña Yolanda Ibarra González, con el objetivo de brindar alimentos a las poblaciones migrantes en situación de vulnerabilidad	Comedor comunitario y albergue emergente Brindar alimentación digna y hospedaje a familias migrantes, con una capacidad de recepción en el albergue de 80 personas *No tiene sitio web	Apoyos y donaciones en efectivo y especie por parte de la comunidad	No

Fuente: Elaboración propia a partir de Albicker y Velasco, 2017, diario de campo y colaboración en proyecto "Inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (2020-2021).

Tijuana pasó de contar con 13 albergues (reconocidos) a inicios de 2016, a tener 30 espacios de hospedaje en 2017. Esto con el objetivo de dar respuesta a las demandas del nuevo perfil migrante en espera y al mismo tiempo continuar recibiendo personas deportadas mexicanas

a través de servicios de atención en términos humanos, materiales y económicos, con una capacidad de recepción estimada de 2780 personas.

Con base en la tipología de Albicker y Velasco (2018), de los 30 albergues cinco eran pioneros, tradicionales o consolidados, pertenecientes a la COALIPRO, más el Desayunador Salesiano Padre Chava; mientras que cinco eran recientes o en consolidación: Movimiento Juventud 2000, Albergue Renuévate como el Águila, Prolibertad y derechos humanos, Centro Cristiano y albergue mejor herencia, A.C. y La Viña de Tijuana.

En diciembre de 2016, los albergues pioneros hospedaban en su conjunto a alrededor de quinientas personas cada día, dirigiendo su atención en un 50% a los extranjeros (solicitantes de protección y migrantes centroamericanos) y en otro 50% a los migrantes de origen nacional (deportados y desplazados internos por violencia). Esta cifra indica que en sus espacios concentraron al 27.59% del total de población migrante alojada en la ciudad (Albicker, et al, 2016).

Las estancias prolongadas de solicitantes de asilo pusieron a prueba el modelo de atención a migrantes establecido a través de casi tres décadas para albergues pioneros y para espacios emergentes. Esto, según los encargados y trabajadores de terreno, como el Templo Embajadores de Jesús,– se debió a que antes los servicios y capacidades instaladas se enfocaban a personas deportadas [mexicanas] –(Pastora encargada Templo Embajadores de Jesús, entrevista personal 19 de febrero 2020).

Con el arribo de las poblaciones haitianas susceptibles de protección internacional en Tijuana, inició la transición hacia la creación de infraestructuras humanitarias para responder a las necesidades de atención masiva y por tiempos prolongados de espera. Se dio así el salto hacia la habilitación de 20 espacios de nueva creación, adaptados como albergues y campamentos en iglesias, templos, gimnasios, centros comunitarios y comedores. Se subraya la intervención activa en terreno de congregaciones y misiones religiosas, que hicieron frente a la contingencia migratoria, abriendo y adaptando espacios de oración. Dentro de tales esfuerzos, El templo Embajadores de Jesús, fue innovador en Tijuana por acoger a cientos de personas haitianas, y más adelante centroamericanas, impulsando además prácticas creativas para integración social.

Las instalaciones del templo Embajadores de Jesús se ubican en el Cañón del Alacrán, al poniente de Tijuana. Cuentan con un gimnasio que se adaptó como albergue con una capacidad de

hasta 300 personas, además de terrenos que han sido empleados para edificar pies de casa y micro cultivos para una comunidad de entre 15 y 18 casas familiares a la que se ha denominado “*Little Haiti*” (Diario de campo, comunicación con Pastora encargada Templo Embajadores de Jesús, 19 de febrero 2020). (ver anexo 17). Los espacios de acogida habilitados a partir de 2016 fueron:

Cuadro 8. Creación de infraestructura de albergues Tijuana

Espacio de acogida	Año Est.	Descripción (misión, visión y objetivos)	Capacidades desarrolladas, - infraestructura y servicios	Sustentabilidad y descripción de financiamientos
Casa de los Pobres	1957-2016	Asociación civil en México y <i>non profit group</i> en EUA católica, liderada por las Misioneras Franciscanas de Nuestra Señora de la Paz, adscrita a la arquidiócesis de Tijuana Dentro de nuestras obras y de nuestros proyectos se encuentra La Casa de los Pobres. Desde hace 50 años ha estado dando el servicio a los pobres. Fue fundada y bendecida por nuestra Madre Catarina de Jesús Rodríguez. La Casa de los Pobres es una institución de beneficencia privada. Los motivos que movieron a nuestra madre fundadora a fundar la obra fue su amor y compasión por los pobres	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, alimentación y asistencia espiritual a familias migrantes, con una capacidad de 130 personas, tiene comedores de 7:30 a 11:00 de la mañana de lunes a viernes, clínica, asistencia social, entrega de despensas, ropa, cobijas y medicamentos. https://www.casadelospobresusa.com/about-casa-pobres-tijuana/	El terreno y edificios fue comprada por la Congregación franciscana. Apoyos y donaciones en efectivo y especie por parte de la comunidad binacional
Centro de Catequesis de Hermanas Franciscanas	2016	Iniciativa católica de las Hermanas Franciscanas de la Inmaculada Concepción	Albergue emergente Servicios: Hospedaje para familias migrantes, alimentos y asistencia espiritual con una capacidad de 60 personas No tiene sitioweb	Apoyos y donaciones en efectivo y especie por parte de la comunidad
Oratorio San Juan Bosco	2016	Albergue emergente perteneciente al Proyecto Salesiano Tijuana A.C	Albergue emergente El albergue recibe a familias migrantes, con una capacidad de 85 personas. Servicios: Alimento, despensa, servicio médico, hospedaje, asesoría legal, servicio de Internet y llamadas nacionales e internacionales, ofrecemos ropa limpia y una ducha, además de talleres / capacitaciones.	Apoyos gubernamentales federal y estatal por parte de la secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y el gobierno de Baja California. Donativos en especie y trasferencias de

			https://www.salesianostijuanaapst.org/don-bosco	efectivo de empresas y la comunidad binacional.
Templo Embajadores de Jesús	2016	Iglesia cristiana evangélica, adaptada como albergue y pies de casa, liderada por el Pastor Banda y la pastora Zaida	Albergue emergente Servicios: Hospedaje para familias migrantes, alimentos y asistencia espiritual con una capacidad de 300 personas https://lathrowback.org/embajadores-de-jesus/ https://www.facebook.com/pages/Templo%20Embajadores%20De%20Jesus%20C3%BAAs/367145106778361/	Apoyo en financiamientos por <i>Ultimate border Project</i> . Donativos en especie y trasferencias de efectivo de empresas y la comunidad binacional.
Centro Cristiano Jesús es mi Roca	2016	Iglesia cristiana pentecostal, adaptada como albergue	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia espiritual y alimentos para hombres migrantes, con una capacidad de aprox. 20 personas. https://www.facebook.com/pages/centro%20cristiano%20Jesus%20es%20mi%20Roca/565056733511278/	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de empresas y la comunidad. Apoyado por Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria Tijuana
Misión Evangélica Roca de Salvación	2008	Misión cristiana evangélica, adaptada como albergue	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para familias migrantes, con una capacidad de aprox. 110 personas. https://www.facebook.com/salvador.zepeda.52/about	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de empresas y la comunidad. Cobra a los migrantes ocasionalmente
Templo Oasis	2016	Iglesia cristiana bautista, adaptada como albergue	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para migrantes, con una capacidad de aprox. 30 personas	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad.
Iglesia del Nazareno El Mirador	2016	Organización religiosa. Somos una iglesia cristiana, una familia que busca servir a su Dios, anunciando las buenas nuevas de salvación, para todo aquel que quiera	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para migrantes, con una capacidad de aprox. 20 personas	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad

		escuchar del gran amor de Dios Adaptado como albergue	No tiene sitioweb	
Primera iglesia bautista de Tijuana	2016	Somos una organización religiosa cristiana y bautista. Estamos ubicados en la ciudad de Tijuana, Baja California México. Amamos y servimos a nuestra comunidad desde el año de 1928. A cargo de los Pastores Carlos V. Amaro Hernández y Juan Manuel Serrano Nuñez Adaptado como albergue	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para migrantes, con una capacidad de aprox. 110 personas https://iglesias.obrerofiel.org/primer-iglesia-bautista-4/	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad
Iglesia bautista Vida Eterna	2016	Organización religiosa cristiana bautista, a cargo de los pastores Adrián García Luciano y Francisco Javier Hernández Adaptado como albergue en 2016.	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para familias migrantes, con una capacidad de aprox. 105 personas https://iglesias.obrerofiel.org/iglesia-bautista-vida-eterna/	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad
Iglesia cristiana bautista Camino de Salvación	1994 2016	Organización religiosa cristiana bautista con sede en Carolina del Norte, bajo el lema “¡Existimos para glorificar a Dios!” Tiene actividades en Tijuana desde la década en los noventa. Adaptado como albergue en 2016, dirigida en Tijuana por José Antonio Altamirano.	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para familias migrantes, con una capacidad de aprox. 105 personas https://iglesiabcs.com/?fbclid=IwAR2GJ9QpauaUi1UGyNL2MKxdGat0pPP6NNLpufjIBcED7EBvuQpI-9afqU https://www.facebook.com/IgleciaCs/	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad binacional
Iglesia cristiana bautista Jesucristo Vive	2016	Iglesia bautista evangélica, pertenecientes a “Iglesias Obrero Fiel, Siembra y transforma”. El Pastor encargado Walter Márquez Tirado	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para familias migrantes, con una capacidad de aprox. 46 personas https://iglesias.obrerofiel.org/iglesia-cristiana-bautista-jesucristo-vive-de-tijuana/	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad binacional
Iglesia bautista Emmanuel	2016	Iglesia Bautista, centro religioso bajo el lema “Si volvieres a mí, y guardareis mis mandamientos, y los pusieres en obra, aunque vuestra dispersión fuere al extremo de los cielos, de allí los recogeré”	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para familias migrantes, con una capacidad de aprox. 85 personas http://www.agapemexico.com/iglesia-bautista-emanuel-de-tijuana.html	Donativos en especie y trasferencias de efectivo de la comunidad binacional

Iglesia bautista El Calvario	2016	Iglesia Bautista establecida desde 1954, centro religioso bajo el lema “Cree en el Señor Jesucristo, y serás salvo, tú y tu casa.”	Albergue emergente Servicios: Hospedaje, asistencia social, espiritual y alimentos para familias migrantes, con una capacidad de aprox. 88 personas http://ibcalvariotj.com/	Donativos en especie y transferencias de efectivo de la comunidad binacional
Puros y Renuevos, A.C.	2016	Centro de rehabilitación adaptado como albergue	Albergue emergente, Servicios: Hospedaje, asistencia social, para poblaciones migrantes y personas con problemas de adicción, con una capacidad de aprox. 27 personas	Donativos en especie y transferencias de efectivo de la comunidad binacional
Lakead 1	2016	Centro de rehabilitación adaptado como albergue	Albergue emergente, centro de rehabilitación Servicios: Hospedaje, asistencia social para migrantes y personas con problemas de adicción, con una capacidad de aprox. 33 personas	Donativos en especie y transferencias de efectivo de la comunidad binacional

Fuente: Elaboración propia a partir de Albicker y Velasco, 2017, diario de campo y colaboración en proyecto “Inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (2020-2021).

Con la llegada a Tijuana de las caravanas migrantes, en el otoño de 2018, las OSC tradicionales, los albergues consolidados, emergentes y las comunidades de fe, hicieron uso de las redes sociales como herramienta para hacer frente a la recepción, atención primaria, acopio y gestión de donaciones. “Con los haitianos ... al igual con las caravanas de 2018, espacios como el Madre Asunta que tiene capacidad de 45 personas... se tuvo que adaptar con colchonetas y cobijas para hasta para 150, también Casa del Migrante y los demás albergues y comedores, pero la verdadera crisis vendría después... con la pandemia” (Coordinadora de la COALIPRO en Tijuana, entrevista virtual 3 de septiembre 2021).

En este proceso, la COALIPRO y el Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria incidieron con medios de comunicación y organismos gubernamentales, respecto a las necesidades humanitarias que presentaban estas poblaciones con perfiles familiares y susceptibles de protección internacional. (Diario de campo, visita y comunicación personal con coordinadoras Espacio Migrante y voceras del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, octubre 2019).

La presión de las OSC y de las redes de apoyo, llevó a que el gobierno municipal de Tijuana habilitara un albergue temporal, en la Unidad deportiva Benito Juárez, con una capacidad estimada

de 2000 personas, de las cuales, 600 estarían bajo techo y el resto a la intemperie en carpas. Sin embargo, a medida que continuaban llegando cientos de migrantes cada día, a finales de noviembre, ese espacio alojaba a más de 6000 personas, resultando totalmente inadecuado en términos humanitarios, dado que la mayoría de las familias se encontraban a la intemperie y con servicios sanitarios insuficientes (Contreras y Paris, 2021). En diciembre 2018, con el cambio en la administración federal en México, el INM abrió un espacio masivo de acogida en el Salón de Eventos el Barretal. Otro campamento gestionado por gobierno, pero por autoridades federales, con mayores capacidades de recepción, así como la intención de cerrar la Unidad deportiva y trasladar a las personas a ese nuevo espacio (Contreras y Paris, 2021).

En Ciudad Juárez, como hemos expuesto aquí, la prestación de servicios de alojamiento y atención humanitaria primaria a poblaciones migrantes hasta 2017, recaía principalmente en la Casa del Migrante en Ciudad Juárez AC y el albergue del DIF Mexico mi hogar. La recepción de personas repatriadas se realizaba en los puentes internacionales y en el módulo de recepción del DIF para NNA migrantes. Estas instancias sostenían sus actividades con financiamiento del gobierno federal a través del Fondo de Atención a Migrantes (FAM) y en el caso de los centros de acogida, eran apoyados también por donaciones de recursos, tanto económicos como en especie, provenientes de empresarios y grupos filantrópicos locales y binacionales.

Con el cambio en el esquema de financiamientos, la acumulación de poblaciones migrantes en espera y la contingencia sanitaria, Ciudad Juárez pasó de tener 2 albergues en 2017 a 18 espacios de acogida en operación en 2019. En 2021, formaban parte de la red estatal de albergues registrados al COESPO 32 espacios (incluyendo el CIM). Enmarcados en la tipología de Albicker y Velasco (2017), la red estaba conformada por:

Cuadro 9. Red de albergues en Ciudad Juárez

Espacio de acogida	Año Est.	Descripción (misión, visión y objetivos)	Capacidades desarrolladas, -infraestructura y servicios	Sustentabilidad y descripción de financiamientos
Casa del migrante en Juárez AC	1990	Surgió como red de casas del migrante Scalabrini. Ante condiciones de violencia, cerro temporalmente, para después estar	Albergue pionero consolidado Servicios: Hospedaje y alimentación por 15 días. Para familias migrantes, con una capacidad de 400 personas, ofrece asistencia	El financiamiento para su fundación corrió por parte de la organización católica europea <i>Adveniat</i> . Apoyo hasta 2005 de la red Scalabrini. Ha operado con FAM, además de ayudas de organizaciones

		a cargo de los dominicos. Desde 2010 está a cargo del Padre Javier Calvillo adscrita al Seminario Conciliar de Ciudad Juárez	médica y entrega de ropa y calzado, asistencia psicológica, espiritual y jurídica. Sitio web: https://www.facebook.com/CasaDelMigranteEnJuarezAC/	financiadoras no gubernamentales nacionales e internacionales como Caritas, apoyos gubernamentales federal y estatal. Financiamiento y captación de fondos nacionales e internacionales, ayuda del programa albergues OIM y consorcio Interagencial ACNUR y UNICEF
Albergue México mi hogar - Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del municipio de Juárez	2009	Albergue del sistema DIF. Tiene por objetivos atender las necesidades de las niñas, niños y adolescentes no acompañados en contexto de movilidad, así como las problemáticas colaterales a las que están expuestos, promoviendo acciones coordinadas entre las órdenes de gobierno para garantizar en el marco del interés superior de la infancia, el ejercicio de sus derechos.	Albergue pionero consolidado Servicios: Hospedaje para NNA migrantes, con una capacidad aprox. de 20 NNA, recepción, atención y reintegración de NNA no acompañados, trabajo social, consultas médicas, alimentos saludables, terapia psicológica y talleres. Sitio web: https://www.juarezdif.gob.mx/assets/programas/albergue_mexico_mi_hogar/	Ha operado con, apoyos gubernamentales federal (FAM), estatal y donativos en especie. Financiamiento y captación de fondos nacionales e internacionales, ayuda del programa albergues OIM y consorcio Interagencial ACNUR y UNICEF
RESPETTRANS	2019	Respettrans es un albergue para personas en contexto de movilidad (migrantes, desplazados internos, solicitantes de asilo, refugiados). Respettrans es un espacio seguro para personas de la comunidad LGBT+.	Albergue de nueva creación Servicios: Alojamiento, alimentación, vestimenta, atención médica básica y psicosocial, actividades educativas y recreativas, orientación legal y apoyo ante trámites, ayuda en la búsqueda de personas desaparecidas, apoyo en el acceso al Programa de Retorno Voluntario Asistido de la Organización	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM, colaboraciones con HIAS y ayudas e insumos gubernamentales

		A.C. registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Grecia herrera	Internacional para las Migraciones (OIM) El perfil poblacional: familias, hombres y mujeres que viajan solas Capacidad 250 personas	
La esperanza Centro de Rehabilitación y albergue	2019	Somos una asociación civil sin fines de lucro dedicada a ayudar a todas aquellas personas con problemas de adicción a las drogas o alcohol. Responsable: Pastor Víctor Hugo Sánchez A.C. adaptada como espacio de acogida y registrada dentro de la red estatal de albergues	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, programas de rehabilitación contra drogas y alcohol y apoyo espiritual El perfil poblacional: Hombres que viajan solos Capacidad 100 personas Sitio web: https://www.facebook.com/rehabilitaciondeadiccion/	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red como uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
Fundación binacional Pasos de Fe y Esperanza	2019	Somos una asociación que impulsa la labor social y humanitaria. A través del desarrollo social comunitario, con personas vulnerables y marginadas. Y así también pregonar el Evangelio de Jesucristo Responsable: Miguel Ángel González A.C. adaptada como espacio de acogida y registrada dentro de la red estatal de albergues	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: hombres y mujeres adultas Capacidad 100 personas Sitio web: https://www.facebook.com/Fundaci%C3%B3n-Binacional-Pasos-de-Fe-y-Esperanza-A-C-172792974537017	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red como uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales

Jesucristo es la respuesta	2019	No determinado como A.C. ni Asociación religiosa Responsable: Pastor Francisco González Iglesia adaptada como espacio de acogida y registrada dentro de la red estatal de albergues	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: Familias completas y mujeres con NNA Capacidad 90 personas Sitio web: https://www.facebook.com/JCRIGLESIA/	Donativos en especie por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (Red somos uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
Oasis para el migrante	2019	Asociación religiosa registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Pastor Román Domínguez	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: Familias completas y mujeres con NNA Capacidad 80 personas	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red somos uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
Albergue de la Chaveña (por definir nombre)	2020	Asociación religiosa registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Adolfo Salazar	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación y apoyo espiritual El perfil poblacional: Familias completas y hombres y mujeres solas Capacidad 80 personas	Donativos en especie y ayudas por parte de la comunidad binacional
Centro Integral de desarrollo La última Milla	2019	A.C. Registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Gerion Martínez	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: Familias Capacidad 100 personas	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red somos uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
Solus Christus Mary Muller Casa Hogar		A.C. Registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Pastor Rodolfo Barraza	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: Adultos Capacidad 100 personas	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red somos uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
Gimnasio Municipal Eduardo “Kiki” Romero ⁵²	2020	Gobierno municipal Responsable: Dirección municipal de	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres, programas de vinculación con CIM	Financiamiento y captación de fondos nacionales e internacionales, ayuda del programa albergues OIM y consorcio Interagencial ACNUR y UNICEF

⁵² Ver anexo 35, campamento adaptado en gimnasio municipal en colaboración con el consorcio interagencial y socios estratégicos.

		Derechos Humanos	El perfil poblacional: Familias Capacidad 400 personas	
Casa Romero		No determinado como AC o asociación religiosa Responsable: Padre Carl	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación y actividades comunitarias El perfil poblacional: Mujeres que viajan con NNA Capacidad 80 personas	Donativos en especie y ayudas por parte de la comunidad binacional
Espíritu Santo Desarrollo Intercultural, social y sustentable A.C.	2018	A.C. Registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Héctor Trejo	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres, vinculación a sector productivo, apoyo espiritual y psicosocial El perfil poblacional: Hombres y mujeres en tránsito Capacidad 200 personas	Donativos en especie por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (Red somos uno por Juárez), ayudas e insumos gubernamentales. Financiamiento y captación de fondos nacionales e internacionales, organización mundial para la Paz y consorcio Interagencial ACNUR y UNICEF
Casa Hogar Príncipe de Fe Paz A.C.	2019	A.C. enfocada a personas de la tercera edad, adaptada como espacio de acogida y registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Víctor Ramírez	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: Hombres solos Capacidad 60 personas Sitio web: https://m.facebook.com/Casa-Hogar-Principe-De-Paz-AC-1607495265989373/?ref=py_c	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red somos uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
El Buen Samaritano Iglesia Metodista de México A.R.	2018	Asociación religiosa registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Juan Fierro	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: Hombres solos Capacidad 260 personas Sitio web: https://www.facebook.com/ElBuenPastor2015/?ref=pag_e_internal	Financiamiento y donativos por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (red somos uno por Juárez) y ayudas e insumos gubernamentales
Centro Integral de Atención a NNA	2020	DIF Estatal	Albergue de nueva creación	Financiamiento y captación de fondos nacionales e

Migrantes “Nohemí Álvarez Quillay” (CIANNAM)		Responsable: José Villa	Servicios: Alimentación, talleres y apoyo psicosocial El perfil poblacional: NNA Migrantes No acompañados Capacidad 140 NNA No acompañados	internacionales, organización mundial para la Paz y consorcio Interagencial OIM, ACNUR y UNICEF
Comedor Aposento alto A.C. ⁵³	2018	A.C. adaptada como espacio de acogida y registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Pastora Velia Villalobos	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, actividades comunitarias y apoyo espiritual El perfil poblacional: Hombres y mujeres adultas Capacidad 120	Donativos en especie por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM ayudas e insumos gubernamentales
Esperanza para Todos	2019	No determinado como AC o asociación religiosa Responsable: Grisel Ramírez	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, actividades comunitarias, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: familias, hombres y mujeres que viajan solas Capacidad 120	Donativos en especie por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM ayudas e insumos gubernamentales
San Matías Desarrollo, Intercultural, Social y Sustentable A.C.	2019	A.C. Registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Héctor Trejo	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, actividades comunitarias, talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: familias, hombres y mujeres que viajan solas Capacidad 120	Donativos en especie por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (Red somos uno por Juárez), ayudas e insumos gubernamentales. Financiamiento y captación de fondos nacionales e internacionales, organización mundial para la Paz y consorcio Interagencial ACNUR y UNICEF
Pan de vida Servicios Comunitarios, Medico, sociales A.C.	2019	A.C. Registrada dentro de la red estatal de albergues Responsable: Ismael Martínez	Albergue de nueva creación Servicios: Alimentación, , talleres y apoyo espiritual El perfil poblacional: familias, hombres y mujeres que viajan solas	Donativos en especie por parte de la comunidad binacional, programa de albergues OIM (Red somos uno por Juárez), ayudas e insumos gubernamentales.

⁵³ Debido a denuncia por explotación y trata ante la fiscalía estatal por parte de 19 usuarios del albergue y reiteradas observaciones del COESPAM, este espacio fue cerrado en 2022 por la Agencia Estatal de Investigación y la responsable fue conducida a prisión preventiva.

			Capacidad 460	Financiamiento y captación de fondos nacionales e internacionales, organización mundial para la Paz y consorcio Interagencial ACNUR y UNICEF
--	--	--	---------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Albicker y Velasco, 2017, COESPAM, 2021 y colaboración en proyecto “Inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (2020-2021).

Como hemos registrado y contrastado con la tipología de albergues de Albicker y Velasco (2018) para Tijuana, el entramado de albergues, comedores y otros centros de acogida, es más amplio y complejo que en Ciudad Juárez, contando con una tradición y experiencia de más larga data tanto en la atención como en la procuración de diversas formas de financiamientos. En ambos casos, identificamos, una amplia diversidad en tamaños, institucionalización, protocolos de atención, así como espacios en el que organizaciones oportunistas han aprovechado la necesidad latente de las poblaciones migrantes para captar fondos y financiamientos.

Con las vicisitudes causadas por la pandemia de COVID-19, en Tijuana algunos albergues y espacios de acogida adaptados en iglesias y escuelas cerraron, mientras que otros se fortalecieron y surgieron nuevos. Dentro de los espacios de acogida identificados en funciones a inicios del año 2021 se encontraban: Casa del deportado Sagrado Corazón de Jesús, Tu lugar está en mi lado, A.C. Albergue temporal 1 y 2, Tu casa, Ágape misión mundial, Fundación Centro para Migrantes, Volviendo a la Patria A.C. Centro para migrantes, Casa de Dios, Casa Hogar el puente, Casa de Oración al Migrante, Prolibertad y derechos humanos A.C., Albergue temporal Roca del Alfarero, Embajada migrante, Hotel Migrante deportados en tránsito, Espacio Migrante, Mujeres Mayúsculas Unidas A.C., Casa arcoíris albergue temporal LGBT, Jardín de las mariposas y PRO AMORE DEI.⁵⁴

⁵⁴ Ver informe “Entre la espera y el asentamiento: inserción laboral y residencial de inmigrantes y desplazados en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Tijuana y Ciudad Juárez”. Disponible en <https://www.revistabrujula.org/b130-asilo-espera-asentamiento-centroamerica>

5.3.4 Filtros sanitarios y readaptación de espacios ante la contingencia sanitaria

Para México, la contingencia sanitaria y el cierre de la frontera para cruces esenciales complejizaron operaciones para todas las infraestructuras migratorias. “Con la llegada del COVID fue la verdadera crisis humanitaria, cuando los gobiernos cerraron las puertas de todos lados y dejaron de llegar apoyos y donaciones en especie desde Estados Unidos” (Coordinadora COALIPRO, entrevista virtual 2 de septiembre 2021).

Las medidas cautelares, consistieron en la restricción las entradas y salidas en los distintos espacios de atención, se establecieron protocolos sanitaria en albergues, se redujeron capacidades de recepción al 50% y se instalaron espacios de tránsito, además del levantamiento de un cerco sanitario con adaptación de carpas de aislamiento y filtros epidemiológicos, de tal manera que se pudieran minimizar los riesgos de esparcir el virus y sus variantes.

El grupo interagencial de las Naciones Unidas con socios implementadores elaboraron un “Mapa de Servicios” y posteriormente “Ficha de Servicios” para ambas ciudades, en donde se incluyó a actores y grupos de interés en la acción humanitaria. El mapa de servicios (ver anexos 27) también se difundió por una ONG que administra la plataforma de comunicación e información masiva denominada “@ConfíaEnElJaguar”, apoyada con la página en *Facebook* “El Jaguar” en un marco de estrategias para proveer vía redes sociales información oportuna y veraz a poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional o concernientes al ACNUR.

Las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones locales en Tijuana y en Juárez tuvieron que ingeniar formas para brindar atención, incluyendo por vía remota, adaptar espacios de tránsito, y crear espacios de filtro y aislamiento. Para ello, se vieron obligados a buscar formas nuevas de acopio de recursos ante el recorte de ayudas y donaciones en especie por el cierre de frontera. Para brindar acceso a la salud ante el contexto COVID, en Tijuana, “Médicos Sin Fronteras tuvo una breve intervención durante un par de meses, con el hospital de los Zonkeys” (instalado en la cancha de Basquetbol de los Zonkeys) (encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020).

En cuanto al acceso a la alimentación, frente a la situación de escasez y reducción de capacidades en comedores, surgieron acciones y propuestas itinerantes. En atención a este

particular, “*World Vision* tuvo una intervención relevante en apoyo a alimentos con los albergues y comedores”, particularmente “en apoyo a alimentación a NNA en el CIM Carmen Serdán” (Coordinadora de comités CIM Carmen Serdán, entrevista personal julio 2021).

También, en acceso a alimentación, surgió el proyecto “Comida Calientita”, una colaboración comunitaria de la cocina “La antigüita”, con el apoyo del equipo Humanizando la deportación (ver <http://humanizandoladeportacion.ucdavis.edu/en/>), así como de la difusión a través del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria. Esta intervención se fundó con el propósito de ir hacia las poblaciones migrantes y ofrecer un plato de comida digno, caliente, bien servido y preparado (Diario de campo, entrevista personal con la Cocinera de “La antigüita”, 9 de septiembre 2020).

Con experiencia de más de 20 años de cocina tradicional oaxaqueña y mexicana, así como con los insumos de cocina (estufas, refrigeradores, comales, etc.) para producir de manera casi industrial y llevar a las calles y albergues, “Comida Calientita”, representa un emprendimiento particular gestionado por una persona deportada, residida en Tijuana, con financiamiento y apoyo operativo por parte de colaboradores binacionales (Diario de campo, entrevista personal con la Cocinera de “La antigüita”, 9 de septiembre 2020, ver anexo 28).

En cuanto al acceso a servicios de salud en Juárez, con la rápida saturación de los hospitales, en abril, la Secretaría Estatal de Salud de Chihuahua solicitó el edificio que tenía en comodato COESPO, para la instalación de un hospital público (ver anexo 29). Así, el CAIM fue temporalmente itinerante: se estableció en el albergue de la iglesia Espíritu Santo y fue adaptado como un “espacio de tránsito” en referencia a que sería el lugar al cual se buscaría conducir a los migrantes recién llegados ante el cierre de puertas del resto de albergues de la red.

Para el ingreso, CAIM itinerante acondicionó inmediaciones y acciones, con una carpa sanitaria tipo filtro financiada por el grupo interagencial. En este “espacio de tránsito sanitario” se evaluaban posibles casos sospechosos, de identificarse síntomas de COVID, eran canalizados a alguno de los hospitales del Instituto Chihuahuense de la Salud (ICHISAL). También, COESPAM emitió la última ficha pública de movilidad y de listas de espera (Ver anexo 30).

Con los procesos de expulsión por título 42 y sin la posibilidad de inscribirse para solicitar asilo, la capacidad instalada y adaptación sanitaria como espacio de tránsito en la iglesia Espíritu

Santo quedó rebasada. El personal de CAIM continuó atendiendo en el parque central, de forma itinerante en la red de albergues y remota (Diario de campo, comunicación personal Coordinador COESPO, 29 de abril de 2020).

Por iniciativa de la coordinación interagencial OIM-ACNUR-Unicef se reacondicionaron los Centros Integradores para Migrantes, con instalación de carpas, vallas en las galeradas de dormitorio, separos para cuartos de aislamiento, todo para mejorar habitabilidad y poder cumplir con las medidas de sana distancia (ver anexo 30). Además, se redoblaron esfuerzos llevando a cabo revisiones permanentes y toma de temperatura, seguimiento y supervisión a personas con posibles síntomas y aislamiento en áreas sanitizadas. Los casos graves de COVID-19 se canalizaron con otras instancias de salud al presentarse casos graves y se mantuvo disposición de ambulancia 24 horas (anexo 30).

El 21 de mayo de 2020 se identificaron tres familias con sospecha de contagio en el CIM Leona Vicario, en total 12 casos confirmados de SARS COVID-19. Este precedente alertó a la coordinación general de ambos centros, para lo cual se tomaron medidas más rigurosas solicitar a los hospedados que se le había vinculado a relación laboral que renunciaran a su trabajo para permanecer o abandonar el Centro y así evitar la propagación.

Bajo cerco sanitario estricto en ambos Centros Integradores para Migrantes, dos meses después de iniciar la contingencia se presentaron tensiones entre migrantes y trabajadores. En mayo diversas presiones llevaron a un motín en el CIM Leona Vicario, a partir de una disputa por incumplimiento por parte de un usuario al que se le solicitó su salida. El motín fue controlado con apoyo de las autoridades de seguridad pública y no se llegó a enfrentamientos o daños físicos a las personas sino solo al mobiliario, dejando precedentes para protocolos de atención en materia de conflictos (Excoordinador CIM, comunicación personal con, 29 de mayo 2020).

En mayo de 2020, en un esfuerzo coordinado por noventa organizaciones e instituciones internacionales, binacionales y locales, contrapartes, socios estratégicos e implementadores, se acordó establecer los “Hoteles filtro-sanitario”⁵⁵, el hotel filtro OIM Flamingos en Juárez y al mes

⁵⁵ Barrios y Lizárraga señalan a los “lazaretos” como antecedente de los hoteles filtro, con base en Pérez-Pizón (2005) y García (2018), quienes evidencian que desde la antigüedad se han establecido espacios de aislamiento para tratar a personas con padecimientos infecciosos y/o evitar una propagación, estos lazaretos fueron utilizados desde antes del siglo XIX.

siguiente el Hotel Filtro OIM Los Altos en Tijuana (ver anexo 31). Esta acción conjunta se basó en una coinversión: el alquiler pagado directamente con recursos de la OIM, los costos operativos, servicios (agua, luz, gas etc.), alimentación y equipo médico a cargo de diferentes instituciones públicas municipales, estatales y federales, así como del sector privado, Iniciativa Juárez y empresarios locales (Diario de campo 24 de mayo de 2020, 3 de diciembre 2020).

La estructura operativa del modelo de los hotel-filtro se caracteriza por un triaje o protocolo de seguridad sanitaria para identificar sospechosos en personas recién llegadas, canalización de personas graves hacia centros de salud y aislamiento de casos confirmados. El equipo de médicos y trabajadores de la salud dentro de estos hoteles también es híbrido, se compone por médicos residentes por turno, enfermeros, personal de intendencia para materiales, consultores, así como apoyo externo de las instancias públicas de salud. Dentro de este equipo han colaborado activamente médicos y enfermeros cubanos y venezolanos en situación de espera.

El hotel filtro OIM Flamingos con una capacidad de 108 personas abrió puertas con el objetivo de asegurar que las poblaciones migrantes que quieran acceder a uno de los albergues de la red estatal lo hagan con garantía de no estar contagiados de COVID 19, evitando poner en riesgo a las personas en los albergues, así como reduciendo posibilidades de mayores contagios comunitarios al evitar la situación de calle (Ficha hotel filtro OIM, 2020). Para evitar la propagación del virus se “estableció una estrategia conjunta de canalizaciones con INM, CIM Leona Vicario, CAIM, la red estatal de albergues y SEDENA (Coordinadora administrativa en hotel filtro OIM Flamingos, 11 diciembre 2020). El CIM a través de la provisión de insumos del almacén de Bienestar y SEDENA con el plan DN III acordaron proveer desde el comedor comunitario, alimentos preparados para el hotel y espacios de canalización.

Por su parte, el hotel Filtro los Altos, abrió con una capacidad de 150 personas, al arranque en junio de 2020 se presentó una situación similar a la apertura del CIM Carmen Serdán. En inicio hubo manifestaciones de rechazo entre los vecinos de la colonia donde se encuentran las instalaciones, así como renuencia por parte de intermediarios de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y representantes de albergues, “Algunos albergues se negaron a recibirnos casos o a cerrar sus puertas, sobre todo los más nuevos que carecen de protocolos. De haberse sumado

habrían sido un éxito” (Encargada de la oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista personal 2 de diciembre 2020).

Respecto a los principales retos en la atención y acogida ante la pandemia, la representante de OIM en Tijuana, agregó:

“..hemos tenido que rechazar algunos casos, sobre todo casos con una condición médica que no estamos en condiciones de atender, que requiere una atención muy puntual, por condiciones médicas, por condiciones psiquiátricas...en retos el más interesante fue el aumento rápido de familias, eso implica retos de atención: la mayoría de los espacios de albergue reciben hombres o mujeres o mujeres con niños, pero muy pocas a familias con niños mayores de 12 años. Afortunadamente la mayoría de las personas se quedan poco en los albergues y van saliendo. Hemos tenido casi 30% de desplazados internos, hubo una semana muy particular que nos llegaron 45 mexicanos de los cuales 26 eran de Michoacán. También el desgaste de los apoyos: poco a poco se ve regresando a la normalidad, bajan las donaciones, los apoyos por parte del gobierno. La atención psiquiátrica también ha sido un reto. En cuanto a psicológica, está IMPE que es socio de UNICEF, colegio de psicólogos de BC, *Families Belong Together*, pero cada vez hemos visto a más gente con necesidades de atención psiquiátrica”

A través de la mediación de la OIM, la cooperación con la COALIPRO y el Centro Integrador Carmen Serdán, se pudo establecer un protocolo de canalizaciones que dio ímpetu para la operatividad del Hotel. Respecto a la alimentación, a diferencia del hotel Flamingos que se recibe servicio de la cocina comunitaria del Plan DN III, *World Vision* es quien se ha hecho cargo de la preparación de alimentos en Tijuana.

El protocolo de ingreso diseñado por el modelo de hoteles filtro o lazaretos de la OIM consta (ver anexo 31):

El primer paso de este filtro es atravesar un tapete desinfectante en la recepción, seguido por higienización y toma los síntomas básicos, como temperatura y oxigenación, se proporciona cubre bocas, toallas, gel antibacterial.

En el segundo paso se entrevista a la persona para restablecer la trayectoria migratoria de los 14 días anteriores e identificar factores de alto riesgo. En el registro, se establece un contacto en caso de emergencia, conocer estatus migratorio y si la persona presenta otros requerimientos como atención psicológica o asesoría legal, para lo cual, hay canalizaciones con organizaciones aliadas como DHIA AC, CEDIMAC, Casa Amiga, COALIPRO, AOL, FBT o HIAS.

El tercer paso depende de la revisión: en el caso de identificar síntomas o pistas de sospecha de contagio, las personas son aisladas a una zona adaptada del hotel en compañía de las personas

con las que viajaba, además, se procede a realizar una prueba de PCR4, para descartar o confirmar el caso. Aquellas personas que no presentan ningún síntoma y no son sospechosas, se les asigna una habitación en la zona de bajo riesgo, donde deberán permanecer por 14 días, tiempo que continuará su monitoreo sintomatológico y, una vez terminado el periodo de observación, podrán ser trasladadas a la red de albergues (ver Documentos de contingencia (2). Poblaciones vulnerables ante covid-19, El Colegio de la Frontera Norte).

Con el avance de los meses y la evolución de las variantes cepas del COVID 19, los hoteles filtro se mantuvieron saturados con casos activos, hasta llegar al punto de pasar a ser espacio de asilamiento con casos activos. De tal forma, los albergues comenzaron a canalizar a personas con casos positivos de COVID en pruebas PCR y familiares o acompañantes hacia el hotel y adecuaron espacios de aislamiento para casos sospechosos en sus propias instalaciones.

Al año de operaciones, en junio de 2021 los hoteles filtro habían atendido a 4276 personas migrantes en total, en Tijuana 2616 y Juárez 1660 personas. En origen ambos proyectos fueron planeados y presupuestados para una duración de tres meses, debido a la extensión de la pandemia durante tanto tiempo, fue necesario renegociar con contrapartes y gestionar fondos desde las reuniones interagenciales.

Finalmente, en el primer semestre de 2021 el Gobierno del Estado de Chihuahua otorgó un espacio para el COESPAM en la planta alta del edificio “Todos Somos Mexicanos”, ahora Centro de Salud. Dicho inmueble fue acondicionado por el gobierno estatal y se reinstauró el pabellón interinstitucional de atención por ventanillas, en colaboración con socios estratégicos de la sociedad civil. También, se llegó a acuerdos con la Unidad de Política Migratoria y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, tomándose la decisión de apertura dentro del CAIM de una oficina de Enlace de la COMAR (Coordinador CAIM, comunicación personal, diciembre 2021, ver anexo 33).

5.3.5 CONECTA FinMPP

El objetivo de la operación CONECTA FinMPP fue ayudar a reingresar a los Estados Unidos, a aquellas personas solicitantes de asilo en EUA que durante la administración Trump fueron enviadas a México para continuar sus procesos de asilo en las ciudades fronterizas del Norte de México. Se llevó a cabo durante el periodo del 19 de febrero de 2021 al 24 de agosto de 2021, fecha en que la operación se detuvo tras la orden de un juez federal de Texas, y la ratificación por parte de la Suprema Corte de EEUU, de ordenar el restablecimiento del programa MPP 2.0 (OIM, 2021).

El operativo de readmisión se realizó en tres fases: la primera se activó en febrero de 2021 y constó del establecimiento de un pabellón de oficinas móviles del consorcio interagencial humanitario OIM-ACNUR-Unicef-CICR, socios implementadores, servicios de salud y documentación migratoria; estas oficinas se ubicaron en los Centros de Integración para Migrantes Leona Vicario, en Ciudad Juárez, y Carmen Serdán, en Tijuana. La decisión del Gobierno Federal de utilizar los CIM “Leona Vicario” y “Carmen Serdán” como plataformas de procesamiento de los casos abiertos de PPM obligó a habilitar espacios físicos que respondieran a las necesidades y requisitos establecidos por el gobierno de Estados Unidos.

La OIM lideró la instalación de los módulos de atención tanto al exterior como al interior de los CIM para que las personas que ingresaran recibieran los servicios de asistencia y protección en instalaciones que mitigaran la posibilidad de contagio por COVID19. Para ello, se equipó con lavamanos portátiles, baños, regaderas y campers ventilados dentro del centro. Asimismo, se instalaron carpas de aislamiento para posibles casos sospechosos y/o positivos, espacios de atención y de espera ventilados, así como servicios de limpieza y desinfección constante a lo largo de las instalaciones. Esto ayudó a llevar a cabo el proceso de una forma ágil y segura, tanto para aquellas personas que cruzaban el mismo día como para aquellas que requerían pernoctar en el CIM (ver anexo 34).

En esta fase inicial, para contactar a las personas dispersas o fuera de los espacios de acogida reconocidos, ACNUR creó el portal de internet CONECTA⁵⁶ para el registro de personas

⁵⁶ El sitio web estuvo en dominio en <https://conecta.acnur.org/> se registraban las personas con caso abierto para ser canalizadas a continuar su proceso y entrevistas ante corte.

bajo PPM con caso abierto ante cortes en Estados Unidos. La función del sitio web fue fungir como medio de conexión para aquellos solicitantes que se encontraban varados y dispersos en distintos lugares de hospedaje. Estos cruces se dieron en grupos de entre 25 y 30 personas por día. Cada proceso tenía una duración de alrededor de 5 horas e incluye aplicación de pruebas de COVID19, revisión médica general, orientación legal y llenado de formatos (EOIR-33) y atención psicosocial.

El proceso de readmisión comprende varias etapas:

1. Registro-Triaje médico. Primero, se ingresa al grupo de personas que ingresaron vía CONECTA a una sala de espera, donde se revisan síntomas para identificar casos sospechosos de COVID-19;
2. Laboratorio. Después, se aplica una prueba diagnóstica de antígeno COVID, se les ofrece una consulta médica y la interpretación de sus resultados clínicos. En Juárez este proceso y lectura de laboratorio fue a través de colaboración de instancias públicas y privadas de salud. En Tijuana fue con la participación de *Refugees Health Alliance*, que les entregaba el resultado clínico en un “pasaporte de salud”;
3. Desayuno y asesoría legal sobre inmigración y asilo en Estados Unidos. Debido al desconocimiento y desinformación en torno a la necesidad de un abogado defensor para seguimiento a casos, así como a las cambiantes políticas, a través de socios implementadores como HIAS y aliados estratégicos como CLINIC Legal en Juárez, se ofrece asistencia legal, información de estatus migratorio, mitigación de riesgos y prellenado de forma I-33 (poner a pie de página qué es esta forma), así como firma EOIR-33 (*Alien’s Change of Address Form/Immigration Court*). La orientación legal consiste en una explicación de todo el proceso en el que las personas llevan inmersas desde que iniciaron su solicitud de asilo. Asimismo, en caso de requerirlo, se ayuda a llenar el formato EOIR-33 mediante tabletas electrónicas, a las personas que al momento de cruzar tienen su audiencia programada en el Tribunal de Inmigración. Con dicho formato podrán solicitar que su audiencia sea movida a un Tribunal de Inmigración cercano de la ciudad en que desean residir una vez se hayan internado en los EUA.

4. Entrega de documento Migratorio. Se conduce a un filtro migratorio administrado por el INM, en donde se deja el documento migratorio según el estatus en el que abandona el país ya sea la Forma Migratoria Múltiple, la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias, Residencia Temporal o permanente en México y se registra la salida de los migrantes. En casos de que la persona no tuviera o hubiera perdido su documento de estancia regular en el país, en ese momento las autoridades del INM la apoyaban para la elaboración de un escrito libre, concluyendo así sus procesos migratorios en México de forma ordenada y segura;
5. Abordaje, traslado y cruce. Finalmente, los migrantes son trasladados al puerto de entrada establecido, en Tijuana por el Chaparral y en Juárez donde cruzan en compañía de oficiales de protección de la Organización Internacional para la Migraciones y son entregados a agentes de CBP (Diario de campo, Visita con grupo en primera fase en Juárez, 19 de marzo 2021 y Visita con grupo en tercera fase en Tijuana 15 de julio 2021).

De acuerdo con la estimación de DHS quedaban pendientes 26000 casos, en CONECTA se registraron 17500, para al mes de julio de 2021 habían ingresado 12,315 personas, 5,187 por Ciudad Juárez, 2351 por Tijuana, 2,351, por Matamoros, 887 por Reynosa, 516 por Nuevo Laredo, 821 por Piedras Negras.

Conclusiones

Como revisamos en este capítulo, entre las consecuencias de la securitización de fronteras y de la espera indefinida de solicitantes de asilo en el norte de México, se ha desarrollado un entramado social de atención y ayuda a poblaciones migrantes. A partir de la década de 1990, la política social para atención de grupos vulnerados, como es el caso de las poblaciones migrantes, consistió en separar de responsabilidades y facultades al aparato gubernamental, para subcontratar, coadyuvar y coinvertir con gobiernos locales y actores de la sociedad civil. En otras palabras, poco a poco el Estado mexicano se deslindó de sus responsabilidades de protección a refugiados y atención a poblaciones migrantes y las delegó a terceros, por medio de la subcontratación y asignación de recursos para la ayuda humanitaria primaria (hospedaje, alimentación y asistencia social). A partir del gobierno de López Obrador, se cancelaron fondos que permitían brindar servicios a la población migrante por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de varias instituciones locales, particularmente el Fondo de Apoyo a Migrantes y el Fondo de Fronteras. En cambio, se multiplicaron las transferencias de fondos de las agencias de las Naciones Unidas hacia las instituciones públicas y las OSC.

En el esquema de financiamientos, particularmente en relación a las formas de procuración de fondos, la inversión interagencial y el apoyo de programa de apoyo a albergues por parte de la OIM, entre otras, han tenido un impacto relevante en la formación de infraestructuras. Este esquema de fondeo, subcontrataciones y coinversiones de contrapartes gubernamentales sustituyó la antigua forma de financiamientos y subvenciones gubernamentales para cubrir las necesidades de asistencia humanitaria primaria, particularmente, ante las condiciones de atrapamiento por las prolongadas estancias de poblaciones en espera indefinida y el continuo arribo de flujos migratorios.

A partir de las evidencias expuestas, el entramado social de ayuda humanitaria a migrantes en Tijuana y Juárez ha desempeñado un papel trascendental para contrarrestar las condiciones que enfrentan las personas en movilidad desde la aplicación de políticas migratorias cada vez más restrictivas. En la conformación de OSC de ayuda a migrantes en Tijuana, se resalta la amplia diversidad, tamaños y formas de organizarse, mientras que en Juárez no fue sino hasta 2019 cuando

se multiplicaron las infraestructuras migratorias, espacios de acogida, comedores, defensorías y organizaciones promotoras de derechos humanos, entre otros.

En ambas ciudades, ha predominado la participación de organizaciones religiosas y comunidades de fe para atender los asuntos migratorios, identificándose, dentro de las misiones, visiones, principios y objetivos de las organizaciones, lo que Fassin (2013) denomina la razón humanitaria, es decir principios éticos y políticas públicas fundamentadas en la moral y las emociones. Si bien esta filosofía ha permitido brindar una atención cada vez más profesionalizada a las personas migrantes, también ha disminuido su capacidad de agencia y decisión, difundiendo creencias, dogmas y principios de moral que presenta al migrante como objeto de compasión, pero renuncia a defender el derecho al libre tránsito y el derecho de asilo.

La capacidad de incidir en las políticas migratorias también ha sido afectada por la necesidad de actuar constantemente ante la emergencia y administración de crisis. Así, el crecimiento del desplazamiento forzado interno e internacional, y el bloqueo o atrapamiento de los solicitantes de asilo en la frontera norte de México, también han dado cabida a la industria del rescate, en donde las OSC cooptan o se apropian de su sujeto social y sus capacidades, desde las acciones “de representación de la voz migrante”. Para lograr mantener la sustentabilidad y continuidad de las organizaciones a través de la carrera por búsqueda de recursos se revictimiza o mantiene como víctimas pasivas a las poblaciones migrantes.

Destacamos las evidencias de manifestaciones de la acción pública local y gobernanza migratoria de forma emergente, a partir de prueba y error. Es necesario considerar las complejidades en la colaboración multiactor, multinivel y de actuación de las OSC, sin dejar fuera que se trata de actores y grupos de interés de diversos tamaños y capacidades. Por tanto, han sido normales las disidencias, los choques y conflictos de interés entre los involucrados, generándose, bloques formales e informales, por ejemplo, entre comunidades de fe, socios implementadores del consorcio de agencias internacionales, gobiernos subnacionales (reuniones de alcaldes), empresarios, colectivos, etc.

CONCLUSIONES GENERALES

Durante el proceso de investigación de esta tesis, nos propusimos dar respuesta a las preguntas centrales: ¿Qué procesos de política se han desarrollado entre 2016 y 2021? ¿Cuáles han sido las consecuencias en términos de infraestructuras, financiamientos, subcontrataciones y negocios en atención a poblaciones migrantes? y ¿Qué resultados han tenido tales procesos de creación de infraestructura en relación con las condiciones de estancia de las poblaciones migrantes en Juárez y Tijuana hasta 2021?

El objetivo general era identificar los mecanismos causales del crecimiento de las infraestructuras migratorias en la frontera norte de México. Ante el arribo masivo de poblaciones migrantes susceptibles de protección internacional, se buscó conocer las consecuencias de las políticas de externalización del asilo entre 2016 y 2021. Es decir, se trató de dimensionar consecuencias de las políticas de externalización del asilo en la frontera norte de México, en términos de infraestructura, condiciones de atención humanitaria y atrapamiento de poblaciones solicitantes de asilo.

Los objetivos específicos son los siguientes:

Describir las sinergias entre actores políticos y sociales en la frontera México-Estados Unidos, y a partir de ello explicar procesos de políticas, subcontratación (*outsourcing*) y negociaciones para la atención humanitaria de los solicitantes de asilo en Juárez y en Tijuana;

Dimensionar los cambios en los esquemas de subcontratación y negocios humanitarios, así como la creación de infraestructuras migratorias propiciadas por las condiciones de atrapamiento de poblaciones migrantes en la frontera norte de México entre 2016 y 2021.

Hallazgos y reflexiones en torno las subcontrataciones, negocios e infraestructuras humanitarias

Para dar respuesta y seguimiento a tales cuestionamientos y objetivos, se llevó a cabo entrevistas a profundidad con una diversidad de actores sociales y políticos que participan en la provisión de servicios humanitarios en las dos ciudades de estudio. En razón del análisis a las cédulas de entrevista y el cruce de las categorías “Capacidades instaladas/infraestructura y financiamientos” y “Relación con otras organizaciones”, encontramos que la dinamización de infraestructuras migratorias y humanitarias estuvo vinculada a la transición en la forma de captación de recursos para la intervención social, en un esquema de subcontrataciones.

En cuanto a los retos institucionales, los hallazgos nos arrojan que los cambios en la política de gasto público e intervención social por parte del gobierno de México, a partir de 2019, con la desaparición del Fondo de Atención a Migrantes (FAM), entre otras formas de subvención gubernamental, obligaron a las organizaciones de la sociedad civil y a los albergues a buscar fondos a través de las agencias de las Naciones Unidas. Por otro lado, las nuevas concesiones de política migratoria y la externalización del asilo de Estados Unidos a México construyeron un nuevo escenario de crisis en la frontera. Diversas instituciones, organizaciones y agencias internacionales acudieron con el fin de "administrar la crisis" (Menjivar, Ness y Ruiz, 2019).

A través del rastreo de procesos, encontramos elementos de las prácticas de politización/despolitización de la migración (Pécoud, 2017), reiteramos la incidencia de estas en los discursos imperantes de gobernanza, las prácticas de emprendimientos públicos multinivel y los proyectos de intervención social en torno al fenómeno migratorio, a la par, se marcaron pautas en la agenda pública, convocatorias por fondos que son competidos entre Estados en desarrollo e intermediarios regionales, con criterios de selección específicos y modalidades de competitividad, para la transferencia de distintas formas financiamientos, con el objetivo de homogenizar prácticas enmarcadas en la gestión de fronteras, la gobernanza de la migración y la administración de crisis.

Las cambiantes políticas ejecutadas por Estados Unidos, secundadas por el gobierno de México, y las diversas necesidades presentadas por los perfiles migratorios de familias migrantes en espera en la frontera norte, atrajeron la inversiones del consorcio interagencial humanitario,

liderado por OIM, que abrió el área de protección humanitaria, compuesto por los componentes, dispositivos y acciones del cuadro siguiente:

Componente	Acciones de intervención
Área de protección, programas asesoría protección poblaciones migrantes	<p>de Se abrió esta área para ofrecer información a las personas retornadas bajo los protocolos MPP respecto a los trámites del proceso de solicitud de asilo, cómo acceder a servicios básicos durante su estadía, así como procesos de regularización y migratoria en México. A través de pláticas informativas en los diversos albergues y a espacios donde se encontraban las personas migrantes, en los que se compartía información detallada sobre acceso a servicios en el país, entre ellas, la inscripción al Seguro Popular, obtención de la CURP, RFC o Forma migratoria múltiple para poder trabajar en el país por el tiempo que las personas estuvieran en México.</p> <p>El área de protección tiene a una persona que está todo el tiempo en contacto con la población migrante. Sus funciones son tendencias migratorias para establecer rutas de protección. Por ejemplo, rutas de protección de NNA, para la instalación del hotel filtro, para la protección frente a la violencia basada en género.</p>
Estructura humanitaria Grupo interagencial humanitario	<p>- Se trabajó de forma «interagencial» para elaborar una ficha de canalización de casos entre todas las organizaciones. Esto permitía referir casos entre los actores humanitarios de una forma efectiva y minimizando la revictimización de las personas. En la búsqueda de lograr que todos los actores humanitarios de la zona trabajaran de forma conjunta y así evitar duplicación esfuerzos, se estableció, en coordinación con UNICEF y ACNUR, el Grupo Interagencial Humanitario y a su vez se crearon subgrupos responsables sobre temas en específico. Estos espacios de trabajo se basaron en el sistema humanitario internacional conocido como <i>Clusters</i>. Una vez estructurado el equipo humanitario, se trabajó en la creación de rutas de atención para personas migrantes en conjunto con los demás actores internacionales y locales que en ese momento se encontraban en Ciudad Juárez y Tijuana.</p>
Información y protección de datos	<p>Una de las necesidades fundamentales para la implementación de acciones humanitarias es contar con información para formular políticas basadas en la evidencia. Por ello, en Ciudad Juárez se realizaron tres ejercicios de matrices de monitoreo y desplazamiento (DTM): enero de 2020, julio de 2020 y marzo de 2021. Se trató así de recolectar información diversa sobre las personas migrantes en la ciudad en distintos momentos (Contexto MPP 1.0, Contexto COVID19 y Contexto Título 42)., además se acompañó a los albergues para fortalecer sus capacidades; en este sentido se realizaron capacitaciones y talleres sobre Protección de Datos.</p>

Fuente: Elaboración a partir de sistematización de 2º informe de resultados OIM 2021.

La transformación de la frontera norte de México en una antesala de espera o primer país de asilo, conectada por dispositivos de control, ayuda humanitaria y contención, está relacionada de forma causal al crecimiento de las infraestructuras migratorias en las ciudades de Juárez y Tijuana. Concretamente, los mecanismos causales se encontraron en la delegación de responsabilidades y el cambio de forma en las transferencias de capitales y recursos diversos para

ayuda humanitaria, a través de las subcontrataciones entre agencias internacionales, instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, y organizaciones de la sociedad civil. Estos procesos tuvieron consecuencias tanto en el campo político como económico.

La dimensión política se observa en las relaciones de poder entre distintas entidades locales, nacionales e internacionales. La delegación de responsabilidades y la transferencia de fondos no puede desligarse de una orientación política que implica la contención migratoria, la securitización de la frontera y el debilitamiento del derecho al asilo. En tanto seres vulnerables, simples receptores de ayuda humanitaria, los solicitantes de asilo dejan de ser percibidos como sujetos de derecho.

En la esfera económica, la importancia está encuadrada en la transferencia de recursos y capitales de diverso índole para sustentar la intervención social, la creación de infraestructuras y la ayuda humanitaria. Las formas de negociación y subcontratación se desarrollan en procesos verticales, horizontales y mixtos.

Un proceso vertical involucra, por ejemplo, dinámicas de negociación internacional o interagencial para acuerdos, convenios y colaboraciones entre partes. Las entidades de origen pueden ser de carácter supra o pan nacional, como organismos del sistema de Naciones Unidas, organismos intergubernamentales regionales o agencias de cooperación y ayuda al desarrollo, Estados y sujetos internacionales. Estas entidades transfieren capitales, inversiones, información y tecnologías hacia instituciones y organizaciones locales o nacionales.

Los recursos provienen en su mayoría de países del Norte global y son donados a fondos de sujetos internacionales o actores institucionales de mayor tamaño o peso político, y estos a su vez son transferidos para intervención de áreas prioritarias ante catástrofes macrosociales o estados en situación de emergencia en momentos determinados. Los procesos de transferencia y subcontratación siguen una cadena logística de actores de mayor tamaño y orden de forma descendiente, con agendas políticas y propósitos sustentados en discursos imperantes durante la ejecución.

Así, desde arriba bajan capitales, convocatorias públicas a fondos y subvenciones, agendas y responsabilidades para distintos actores de la sociedad civil organizada, que van desde ONG transnacionales, OSC asistencialistas, promotoras y defensoras de terreno y fundaciones,

fideicomisos y financiadoras, comunidades de fe, colectivos, académicos, medios de comunicación, entre otros. De esta forma, se delegan y reparten responsabilidades y facultades entre las diversas partes, con transferencias de capitales para inversión social y sustento de intervención y ayuda humanitaria.

Consideramos el proceso como horizontal cuando promueve responsabilidades compartidas o resulta de una negociación entre actores o sujetos de tamaño similar. En este sentido, las entidades pueden considerarse como cooperantes o coadyuvantes; en la escala de poder, se encuentran a la par o en similitud de condiciones para la cooperación. Por ejemplo, este tipo de procesos puede ocurrir entre países que cooperan al desarrollo sur-sur, colaboraciones y transferencias de capitales entre ONG transnacionales, binacionales con OSC nacionales y locales, colaboraciones entre comunidades de fe, redes solidarias y colectivos migrantes, entre otros.

Finalmente, destacamos las subcontrataciones en un esquema mixto cuando se combinan las formas anteriores, como sucede el estudio de caso que se presenta en esta tesis. Por un lado, la mayor parte de las transferencias tienen su origen en los Estados del Norte global y justifican la delegación de responsabilidades hacia organismos de la sociedad civil binacionales, nacionales y locales. Recursos ingentes provienen principalmente del gobierno estadounidense y son canalizados por las agencias de las Naciones Unidas hacia organizaciones de la sociedad civil, albergues e instituciones públicas. Estos recursos financian servicios humanitarios para personas susceptibles de protección internacional, atrapadas en la frontera norte de México por políticas securitarias y de externalización del asilo.

Por otro lado, la afluencia de recursos permite también la creación de coaliciones y alianzas amplias de organizaciones, incluyendo a movimientos y luchas migrantes, para promover el derecho al asilo. Además, los fondos internacionales sirven también para la capacitación de servidores públicos y para que diversas instituciones (de salud, de bienestar, del trabajo, etcétera) brinden servicios a la población migrante. Finalmente, surgen espacios de cooperación y coadyuvancia entre distintas entidades, para la recepción y la atención humanitaria.

Cabe señalar que tanto los procesos verticales y horizontales, como los procesos mixtos que hemos estudiado aquí, son aprovechados eventualmente por actores oportunistas, tales como traficantes y tratantes de personas. Es decir, el atrapamiento de migrantes en la frontera norte de

México, así como la afluencia de fondos internacionales y la multiplicación de actores humanitarios generan oportunidades para negocios lícitos e ilícitos relacionados con la movilidad humana.

¿Qué resultados han tenido tales procesos de creación de infraestructura en relación con las condiciones de estancia de las poblaciones migrantes en Juárez y Tijuana hasta 2021?

A partir de la subcontrataciones y negociaciones humanitarias se han creado “infraestructuras migratorias”, para este caso identificadas en las unidades operativas de: Campamentos/asentamientos (gubernamentales), pabellones interinstitucionales y atención en ventanillas, redes de albergues y Casas del Migrante, así como procesos de triaje migratorio y procesamiento de "casos". Dentro de esta creación de infraestructuras migratorias, denominamos la subcategoría de “Infraestructuras humanitarias” para referirnos a los Centros de Integración para Migrantes (CIM) Leona Vicario y Carmen Serdán, los Hoteles filtros de la OIM y las Zonas ConectaFinMPP.

Para tales definiciones nos apoyamos de concepciones y elementos de infraestructuras e industrias de la migración, integrando el giro de inversión hacia la acción humanitaria partir del esquema de subcontrataciones. Las infraestructuras migratorias y humanitarias, en el caso estudiado, fueron complejos dispositivos creados para atender emergencias, de forma masiva, provocadas por la afluencia y atrapamiento de poblaciones susceptibles de protección internacional.

Estas infraestructuras fueron creadas para el triaje sanitario (en el momento de la pandemia de COVID-19) así como para el triaje migratorio y para la provisión de servicios humanitarios. Por ejemplo, el CONECTAFinMPP surge de la política de readmisión en Estados Unidos de los solicitantes de asilo que tenían abiertos casos en las cortes bajo los protocolos de protección al migrante. El filtraje migratorio y sanitario se da a través de la coadyuvanza y coinversión entre instituciones nacionales como el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Salud, Organismos internacionales como el ACNUR y la OIM, y múltiples organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. A la vez, el creciente presupuesto destinado a administrar las crisis humanitarias en la frontera genera un campo de negocios humanitarios, en el que intervienen una diversidad de actores públicos y privados.

Desde los estudios en migración, consideramos necesario integrar al debate las consecuencias de estos procesos de construcción y administración de crisis migratorias, particularmente el surgimiento de los negocios humanitarios y la instalación de infraestructuras humanitarias. A partir de la instrumentalización de dispositivos de gubernamentalidad, los gobiernos están transformando el régimen internacional de protección. Particularmente, políticas de disuasión del asilo como los Protocolos de Protección al Migrante o las expulsiones por título 42, han provocado un cambio en las responsabilidades de los Estados en relación con el derecho a la protección internacional y la no devolución, institucionalizando de tal forma la externalización del asilo o *néo refoulement*.

A casi un quinquenio de las negociaciones de pactos globales de la migración y refugiados, de acuerdo con ACNUR se estima que 100 millones de personas han sido desplazadas a nivel mundial. Se destaca, desde la firma de los pactos, la fuerte imposición de la agenda de la gobernanza de la migración y los discursos imperantes sobre una migración segura ordena y regular.

Si bien el régimen de protección internacional, no se ha desmantelado, si se está transformando. En el caso del corredor Mexico-EUA, el sistema de asilo de Estados Unidos se ralentizo, mientras que en México colapsó en sus capacidades por el alza de solicitudes, debido al aumento significativo en la cantidad de aplicaciones de refugio.

Fronteras, alcances y límites de la investigación

El concepto de “infraestructuras humanitarias” que proponemos en esta tesis se aproxima al de “fronteras humanitarias” (Lemberg-Pedersen, 2020) al tratar de designar estas formas de atrapamiento y confinamiento en zonas tapón. Sin embargo, ambos conceptos cercanos difieren ya que las infraestructuras pueden ser herramienta o factor de cambio de las fronteras humanitarias. También, estos proyectos humanitaristas nos llevaron a la discusión de Agamben en torno a la concepción de “campamento de refugiados” en el siglo XXI, considerando con lo hasta aquí expuesto, que estas infraestructuras humanitarias son las nuevas formas en tiempos postindustriales de campamentos.

La creación de infraestructuras y la intervención de los actores y grupos de interés involucrados en los asuntos migratorios y ayuda humanitaria ha sido clave para no dejar a las poblaciones migrantes a la deriva, al riesgo de estar en situación de calle, de enfrentar las extremas condiciones climáticas de la región en la intemperie. No obstante, la condición de atrapamiento con dispositivos socioespaciales y políticos, documentación y papeles (Heyman, 2020), así como medias de sufrimiento social (Paris, 2021),

La pandemia del año 2020 impactó en todos los campos, el presente trabajo no estuvo ajeno a las consecuencias que el COVID trajo a la vida cotidiana, como se trató de exponer. A partir de esta propuesta, se plantea continuar la línea de investigación en torno a las infraestructuras humanitarias, para apoyar a la construcción conceptual y profundizar en estudios sobre el giro humanitarista. los negocios e infraestructuras migratorias.

Se considera la pertinencia en continuar la línea de investigación debido a que las condiciones de expulsión a nivel global continúan incrementándose, en sus distintas dimensiones y las políticas migratorias nacionales atraviesan por acciones cada vez más restrictivas a nivel mundial como parte de las consecuencias de cierre y reapertura de fronteras.

Finalmente, durante la investigación identificamos la incidencia de distintos temas y áreas líneas de investigación y aplicación del conocimiento cercanas o subyacentes, que quedaron fuera del alcance de los objetivos del proyecto, en particular: Consecuencias de atrapamientos, incremento en crímenes de tráfico, trata y diversificación de zonas grises, fronteras humanitarias, integración social, Niños Niñas y Adolescentes desplazados, movimientos y ciudades santuario, entre otros.

Bibliografía

- Abrego, L. & Menjivar, C. (2012). *Legal Violence: Immigration Law and the Lives of Central American Immigrants*, *AJS*, 117(5), recuperado de https://kuscholarworks.ku.edu/bitstream/handle/1808/21439/Menjivar_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Abrego, L., J., & Menjívar, C. (2011). “*Immigrant Latina Mothers as Targets of Legal Violence*”. *International Journal of Sociology of the Family* 37 (1): 9–26.
- ACNUR, (2020). Informes globales, recuperado de <http://www.acnur.org>
- Affre, N. (2005). Las Ong y el Estado: regulación y políticas públicas. Análisis de la intervención de la organización Escuelas sin Fronteras en Guatemala. In Bovin, P. (Ed.), *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. doi:10.4000/books.cemca.730
- Agamben, G. (1995). “We Refugees”, *Symposium: A Quarterly Journal in Modern Literatures*, 49:2, 114-119, DOI: 10.1080/00397709.1995.10733798
- Agamben, G. (1996).” Política de exilio”, en Cuadernos de crítica de la cultura 26–27, recuperado de <http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2018-11/Agamben-Giorgio-1996-Poli%CC%81ticadelexilio.PDF>
- Agamben, G. (2006). *Théorie des dispositifs. Po&sie*, 1(1), 25-33. <https://doi.org/10.3917/poesi.115.0025>
- Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (2001-2020). Historia del ACNUR, recuperado de <https://www.acnur.org/historia-del-acnur.html>
- Agier, M. (2012). *FRONTIÈRES DE L'EXIL. VERS UNE ALTÉRITÉ BIOPOLITIQUE* , en« *Hermès, La Revue* » 2 (63), pp 88 à 94 ,disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2012-2-page-88.htm>
- Aguayo, S. (1985). *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*, México: SEP 173.
- Aguayo, S. (1992). “Del anonimato al protagonismo: Los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Revista Foro Internacional del COLMEX*, 32(3), pp. 323-341. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27740270?seq=1>

- Aguayo, S. y O' Doherty, L. (1986). "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", Revista Foro Internacional del COLMEX, 2(106), pp. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1054>
- Agüero, J. (2016). "AMERICA LATINA DURANTE LA GUERRA FRÍA (1947-1989): UNA INTRODUCCION", en *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, 17 (35), pp. 2-34. DOI 10.15517/ISUCR.V17I35.25566
- Agustín, L. (2009). Sexo y marginalidad. Emigración, mercado de trabajo e industria del rescate. España: Editorial Popular.
- Aja Díaz, A. (2002). La emigración cubana. Balance en el siglo XX. Cuba: CEMI, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales.
- Alarcón, R, y Becerra, W. (2012). ¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California. *Norteamérica* [online]. vol.7, n.1, pp.125-148. ISSN 2448-7228.
- Albicker, S. et. al (2019) La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018-2019 (segunda etapa), El Colegio de la Frontera Norte. Consultado en: <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/03/2o.-Reporte-Caravana-Tijuana.250319.pdf>
- Althusser, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. En: Althusser, Louis. La filosofía como arma de la revolución (pp.97-141). México D. F.: Ediciones Pasado y Presente
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. A/RES/71/1*, 19 Septiembre 2016, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcfea10.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Pacto Mundial sobre Refugiados, con una nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, 17 Diciembre 2018, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5c781b294.html>
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2022). Informe sobre desplazamiento forzado global, recuperado de

- <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbddfd4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2020.html>
- Aradau, C. (2004). *The Perverse Politics of Four-Letter Words: Risk and Pity in the Securitisation of Human Trafficking*. *Millennium* 33, (2), 251–78.
- Archivos de la sociedad de Naciones. (2017). Oficina Nansen en Berlín, World Digital Library/ Library of Congress recuperado de https://www.wdl.org/es/item/11575/#additional_subjects=Nansen+International+Office+for+Refugees
- Arendt, H. (1943). “We Refugees,” *The Menorah Journal*, XXXI (69). Recuperado de <https://www.jus.uio.no/smr/om/aktuelt/arrangementer/2015/arendt-we-refugees.pdf>
- Arendt, H. (1958). *The Origins of Totalitarianism*, USA: Meridian Books.
- Ariza, M. y Velasco, L. (2012). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica: Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/El Colegio de la Frontera Norte.
- Augman, R. y Burbinski, E. (2014) “*Jewish roots of humanitarian assistance*”, en *Forced migration review*, 48 (1), pp 56, recuperado de <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/faith.pdf>
- Avila, J.L., & Tuirán, R. (2010). La migración México-Estados Unidos, 1940-2010. En *Migraciones Internacionales* (pp.94-134). México, D.F.: EL COLEGIO DE MEXICO.
- Balzacq, T. (2017). Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat.. *Perspectives on Politics*, 15(3), 939-941. doi:10.1017/S1537592717002055
- Barnett, L. (2002). “Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime”, *International Journal of Refugee Law*, Oxford University press, 14,(2), pp. 238–262, recuperado de https://doi.org/10.1093/ijrl/14.2_and_3.238
- Barrios de la O, M. (2014). *Movilidad humana en Ciudad Juárez, 2007-2012: Transitando de la inmigración laboral a la emigración y desplazamiento forzado*. México: ELCOLEF.
- Barrios, M. (2016) *Movilidad humana en Ciudad Juárez, 2007-2012. Transitando de la inmigración laboral a la emigración y desplazamiento forzado*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte. Pp. 133.

- Barrios, M. López, E. y Rubio, R. (2020). La experiencia de los espacios filtro y de tránsito en Ciudad Juárez. DOCUMENTOS DE CONTINGENCIA POBLACIONES VULNERABLES ANTE COVID-19 https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2020/07/10_Espaciosfiltro.pdf
- Beach, D. & Pedersen R.B. (2016). *Process- Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, USA: *The University of Michigan Press*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/287260232_Process-Tracing_Methods_Foundations_and_Guidelines
- Becerra, W., & Alarcón, R. (2012). ¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California. Norteamérica. *Revista Académica del CISAN-UNAM*, 7(1),125-148.[fecha de Consulta 16 de Septiembre de 2022]. ISSN: 1870-3550. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193724453005>
- Bennett, A., & Checkel, J. (Eds.). (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (Strategies for Social Inquiry). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139858472
- Beyer, G. (1991). “The Evolving United States Response to Soviet Jewish Emigration”, *International Journal of Refugee Law*, 3(1), Pages 30–59, recuperado de <https://doi.org/10.1093/ijrl/3.1.30>
- Cabrero, E. (2005)- *Acción pública y desarrollo local*, , Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Cadena, J.,P. (2019).*The Securitization of asylum. An analysis of the impact of the 2015-2016 Refugee Crisis in Asylum Policies in Germany* , The Global Migration Centre is pleased to share the Global Migration Centre Research Paper N°22. <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/new-publication-securitization-asylum-germany>
- Cámara de Diputados (2008). *Iniciativa Mérida Compendio*. México: Centro de Documentación Información y análisis. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>

- Cámara de diputados (2008). Iniciativa Mérida. Compendio. Centro de Documentación, Información y Análisis, Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>
- Cámara de diputados (2019) PEF, recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf
- Cámara de Diputados. (2008). Iniciativa Mérida. Compendio, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>
- Carmagnani, M. (2011). El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización. México, México: El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, C. (2019). La Congregación de Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos Juan Bautista Scalabrini y la emigración italiana en el siglo XIX, en Aliaga, F., & Loudior, W. (2019). Defensa de los derechos humanos de los migrantes y refugiados: El rol de las organizaciones del tercer sector en Colombia y Ecuador. Bogotá: Ediciones USTA. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/28826/Capitulo3presencia2020felipealiaga.pdf;jsessionid=F73F2CD0AAB55CDCDB5BE7CC7536F6D7?sequence=1>
- Castillo, M. Á. (2000). “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito”, *Papeles de Población*, 6, (24), Universidad Autónoma del Estado de México, recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202407.pdf>
- Castillo, M. A. y Vente, F. (2010). EL ASILO Y LOS REFUGIADOS: UNA VISIÓN HISTÓRICA Y CRÍTICA HASTA NUESTROS DÍAS en Alba, F, Castillo, A. y Verduzco, G (coords.). Migraciones internacionales. México: El Colegio de México, (Los grandes problemas de México; v. 3), recuperado de <https://2010.colmex.mx/16tomos/III.pdf>
- Castles, S. & Miller, M. (2003). *The Age of Migration.*, Estados Unidos: Gilford
- Castles, S. (2003). “Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation”, en *Sociology*, 37 (1), pp. 13-34, recuperado de <http://www.jstor.org/stable/42856491> <https://doi.org/10.1177/0038038503037001384/>
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2015). México en la encrucijada: Implicaciones internas e internacionales de la migración. Serie de documentos 1,

- Recuperado de https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Mexico_encrucijada_distribucion.pdf
- CIREFCA, *CIREFCA: Informe sobre los avances en la ejecución del plan de acción concertado en favor de refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos. Guatemala*, Abril 1990, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5ad7c5734.html>
- CIREFCA, *CIREFCA: Segunda Reunión Internacional del Comité de Seguimiento. San Salvador, 7 y 8 de abril 1992. Síntesis de los avances, estrategias y propuestas*, Febrero 1992, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5accfd264.html>
- CIS (2021). Center for Immigration Studies *Low-immigration, Pro-immigrant. webpage* <https://cis.org/>
- Cobo, S. y Fuerte, P. (2012) *Refugiados en México: perfiles sociodemográficos e integración social*. México: Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Instituto Nacional de Migración. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados :Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados : Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política. Recuperado de <https://bibliotecasibe.ecosur.mx/sibe/book/000053693>
- COLEF (2019). *La caravana de migrantes en Ciudad Juárez, 2019. Diagnóstico y propuestas de acción. Documentos de coyuntura*, disponible en <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/la-caravana-de-migrantes-en-ciudad-juarez-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>
- Collier, D (2011). “Understanding Process Tracing David Collier”, *PS: Political science and politics*, 44(4), 823-30. Recuperado de <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf>
- COMAR, (2021). *ESTADISTICAS 2021*, recuperado de <https://www.gob.mx/comar/articulos/estadistica-comar?idiom=es>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2020). *COMAR DOCUMENTOS*. <https://www.gob.mx/comar>

- Convención de Caracas (1954)-Costa Rica: Ley No. 1802 de 1954, Convención sobre Asilo Diplomático* [Costa Rica], 1954, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76b547.html>
- Convención sobre Asilo de Montevideo 1939- Poder Legislativo, Uruguay: Decreto-Ley No. 10.272 de 1942 de Derecho Internacional Privado* , 12 Noviembre 1942, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76aae33.html>
- Convención sobre Asilo*, 20 febrero 1928, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fc5c0a.html>
- De Genova, N. (2002). "Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, 31 (1), 419-447, <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432>
- De Genova, N., & Peutz, N. (Eds.). (2010). *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham; London: Duke University Press. doi:10.2307/j.ctv120qtc1
- De Genova, N., & Peutz, N. (Eds.). (2010). *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham; London: Duke University Press. doi:10.2307/j.ctv120qtc1
- De Sousa Santos, B. y Rodríguez, C.A. (2001). El derecho y la globalización desde abajo : Hacia una legalidad cosmopolita. México: Anthropos/UAM
- Del Monte, J. A. (2019). "Devenir habitante de calle en una ciudad fronteriza del norte de México: Deportación, consumo de drogas y violencias", en *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 19 (1., Disponible en: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30700>>. Epub. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30700>.
- Del Toro, M.I. (2006). "El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (6), pp. 513-549. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2006.6>
- DHS (2019) Migrant Protection Protocols, Department of Homeland Security (<https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>) (08-06-2020)
- DHS (2022) Migrant Protection Protocols, Department of Homeland Security (<https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>) (08-06-2022).

- DHS (2022). Updates. <https://www.dhs.gov/all-news-updates>
- DOF. (2008, 8 de abril). LINEAMIENTOS para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5086585&fecha=08/04/2009
- DOF. (30 de abril de 2014). Nueva Ley de población. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2014&month=04&day=30#gsc.tab=0
- Durand, J. (2012). “Coordenadas metodológicas. De cómo armar el rompecabezas”, en Cristina Oehmichen (editora), *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales*. México: UNAM, pp. 261-284. Recuperado de https://mmp.opr.princeton.edu/JorgeDurand/PDF/Durand_CoordenadasMetodolog%C3%ADcas.pdf
- Durand, J. (2019). Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura. *Foro internacional*, 59(3-4), 1021-1047. Epub 15 de agosto de 2019. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2650>
- EL COLEF (2018). INFORME. MIGRANTES HAITIANOS Y CENTROAMERICANOS EN TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, 2016-2017. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. Recuperado de <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/informe-migrantes-haitianos-y-centroamericanos-en-tijuana/>
- EI COLEF (2018). LA CARAVANA DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS EN TIJUANA 2018 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE ACCIÓN. MEXICO, DOCUMENTOS DE COYUNTURA. Recuperado de: <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2018/12/EL-COLEF-Reporte-CaravanaMigrante--Actualizado.pdf>
- Fassin, D. (2007). *Humanitarianism as a Politics of Life*. *Public Culture* 19, (3), 499–520.
- Fassin, D. (2011). *Humanitarian Reason. A Moral History of the Present*. Berkeley: University of
- Ferris, E. and Donato, K. (2019) *Refugees, Migration and Global Governance, Negotiating the Global Compacts*, UK: Routledge
- FitzGerald, D. & Arar, R. (2018). *The Sociology of Refugee Migration*. *Annual Review of Sociology*. Recuperado de <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-soc-073117-041204>

- FitzGerald, D. (2019). *Refuge beyond reach: How rich democracies repel asylum seekers. US, Oxford university press*
- FitzGerald, D.S. (2020). "Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (1), 422, DOI: 10.1080/1369183X.2020.1680115
- Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer (2018). Convocatoria a propuestas, recuperado de <https://www.unwomen.org/es/trust-funds/un-trust-fund-to-end-violence-against-women>
- Foucault, M. (1984). "*La Phobie d'État- à paraître, Gallimard extrait du cours du Collège de France, 1978-1979, Naissance de la biopolitique*
- Gammeltoft-Hansen, T. (2011). *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control* (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511763403
- Gammeltoft-Hansen, T., & Nyberg Sorensen, N. (Eds.). (2012). *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203082737>
- Gisti- (2020). *LE DROIT D'ASILE À L'ÉPREUVE DE L'EXTERNALISATION DES POLITIQUES MIGRATOIRES. Groupe d'information et de soutien des immigrées.*
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2018). Minuta de reunión extraordinaria del COESPAM, 1 de noviembre, 2018.
- Gómez Robledo, A (2003). TEMAS SELECTOS DE DERECHO INTERNACIONAL, México: UNAM III. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/831/1.pdf>
- Guiraudon, V., & Lahav, G. (2000). *A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. Comparative Political Studies*, 33(2), 163–195. <https://doi.org/10.1177/0010414000033002001>
- Gzesh, S. (2006). "Central Americans and Asylum Policy in the Reagan", *Online Journal of the Migration Policy Institute*, recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/central-americans-and-asylum-policy-reagan-era>

- Gzesh, S. (2008). “Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos” en *Migración y Desarrollo*, Primer semestre 2008, pp. 97-126
- Hammerstadt, A. (2014), *The Securitization of Forced Migrations*, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Edited by Fiddian-Qasmiyeh, Loescher, Long, and Sigona, Oxford University Press
- Hathaway, J. (2007). *Forced Migration Studies: Could We Agree Just to ‘Date’?*, en JRS, Oxford University Press. Pp 349-368.
- Hernandez Leon, R. (2012). *Conceptualizing the migration industry*, en *Gammeltoft-Hansen, T., & Nyberg Sorensen, N. (Eds.). (2012). The Migration Industry and the Commercialization of International Migration (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203082737>*
- Hernández-León, (2005). *The Migration Industry in the Mexico-US Migratory* Hernández-León, R (2012). “La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos”, en Trace [En línea], 61, recuperado de: <http://journals.openedition.org/trace/1147>
- Hernández-López, R.A. (2020). *Entre el cambio y la continuidad. La encrucijada de la política migratoria mexicana*, en Solís, D. V., & Téllez, M. E. A. (Eds.). (2020). *Movilidad humana en tránsito: retos de la cuarta transformación en política migratoria*. CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm00x9>
- Herrera, R. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI Editores.
- Heyman, J. (2020). *Documents as Power*, in Horton, S. y Heyman J. (2020). *Paper trials. Migrants, documents and legal insecurity*. US: Duke University Press
- Heyman, J., Slack, J. & Guerra, E. (2019) “Bordering a "Crisis": Central American Asylum Seekers and the Reproduction of Dominant Border Enforcement Practices,” *Journal of the Southwest* 60: 754–786.
- Heyman, J., Slack, J. & Martinez, D. (2019). “Why Border Patrol Agents and CBP Officers Should Not Serve as Asylum Officers,” *Center for Migration Studies, Essays*, <https://cmsny.org/publications/heyman-slack-martinez-062119/>
- Heyman, J., Slack, J. y Martinez, D. (2019). *Why Border Patrol Agents and CBP Officers Should Not Serve*. DOI: 10.14240/cmsesy062119
- HIAS (2021). *Our history*, recuperado de <https://www.hias.org/who/history>

- Hyndman J. & Mountz, A. (2008). "Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe", *Government and Opposition*, 43(2), pp. 249–269, doi:10.1111/j.1477-7053.2007.00251.x
- INM (2012). *Ley de Migración y su reglamento*. http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf
- International Organization for Migration. (2019) *International Migration Law- Glossary on Migration*, No. 34. IOM. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- Kalm, S. (2017). *Standardizing Movements: The International Passport Conferences of the 1920s*. (pp. 1-38). (STANCE Working Papers Series; Vol. 2017, No. 8), recuperado de [https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/standardizing-movements-the-international-passport-conferences-of-the-1920s\(086a7bd6-2afd-47aa-9ef9-42bd494e5ee7\).html#Overview](https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/standardizing-movements-the-international-passport-conferences-of-the-1920s(086a7bd6-2afd-47aa-9ef9-42bd494e5ee7).html#Overview)
- Kauffer, E. 2005. Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur de chiapas en los años ochenta. In Bovin, P. (Ed.), *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. doi:10.4000/books.cemca.690
- Kearney, M. (2008). La doble misión de fronteras como clasificadoras y como filtros de valor, en Velasco, L.M. Coord. (2008). *migración, fronteras e identidades étnicas transnacionales*. México: COLEF/PORRUA
- Kerlinger, F. (1999) *Investigación del comportamiento*. México: McGraw-Hill.
- Lascoumes, P. (2004). "La Gouvernamentalité: De la critique de l'État aux technologies du pouvoir", 13-14, *Le portique*, DOI: 10.4000/leportique.625
- Lavenex, S. (2006) *Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control*, *West European Politics*, 29:2, 329-350, DOI: 10.1080/01402380500512684
- League of Nations, Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 14 September 1939, League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141, available at: <https://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html>

- League of Nations, Arrangement Concerning the Extension to Other Categories of Certain Measures Taken in Favour of Russian and Armenian Refugees, 30 June 1928, League of Nations, Treaty Series, 1929; 89 LoNTS 63, available at: <https://www.refworld.org/docid/42cb8d0a4.html>
- League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: <https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>
- League of Nations, *Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees*, 12 May 1926, League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004, available at: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html>
- League of Nations, *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees*, 5 July 1922, League of Nations, Treaty Series Vol. XIII No. 355, recuperado de <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>
- League of Nations, *Convention Relating to the International Status of Refugees*, (28 October 1933), League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663, available at: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>
- Lemberg-Pedersen, M. (2019). *Manufacturing displacement. Externalization and postcoloniality in European migration control*, Global Affairs, DOI: 10.1080/23340460.2019.1683463
- Library of Congress (2021). *A Latinx Resource Guide: Civil Rights Cases and Events in the United States. 1986: Immigration Reform and Control Act of 1986*, recuperado de <https://guides.loc.gov/latinx-civil-rights/irca>
- Lopez Cámara, F. (1993). Dos capítulos de la diplomacia mexicana. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Recuperado de: <https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Dos%20cap%C3%ADtulos%20de%20la%20diplomacia%20mexicana.pdf>
- López-Sala, A. y Godenau, D. (2020). Entre la protección y el “beneficio”: el papel de las organizaciones civiles, *Migraciones Internacionales*, (10) <http://dx.doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2135>
- Mahoney, J. (2010). “After KKV: The New Methodology of Qualitative Research”, *World Politics* 62 (1): 120–47.

- Martin Lemberg-Pedersen (2020): The Humanitarianization of Child Deportation Politics, *Journal of Borderlands Studies*, DOI: 10.1080/08865655.2020.1835524
- Martínez Toyés, (2011)- DIAGNÓSTICO SOBRE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL DE LOS ENTORNOS LOCALES PARA EL DISEÑO DE INTERVENCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA REGIÓN NORTE: EL CASO DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA. Mexico: CONAVIN, recuperado de <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/JUAREZ.pdf>
- Massey, D. et al (2000). “Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación. Trabajo Vol.2, Núm. 3, Enero (PÁGINAS. 5-50).
- Massey, D., Durand, J. Nolan, M. (2009). *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas/PORRUA. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/det_trama.pdf
- McSherry, J. (2005). *Operation Condor as a Hemispheric “Counterterror” Organization*, en Menjívar, C., & Rodríguez, N. (Eds.) *When States Kill*. AUSTIN: University of Texas Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/10.7560/706477>
- Menjívar, C. (2014). ”*Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization*”, *Annual Review of Law and Social Science*, 10, (1), 353-369 <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030842>
- Menjívar, C., & Rodríguez, N. (Eds.). (2005). *When States Kill*. AUSTIN: University of Texas Press. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/10.7560/706477>
- Menjívar, Cecilia y Néstor Rodríguez, (2005) *State Terror in the U.S.-Latin American Interstate Regime. When States Kill. Latin America, the U.S. and Technologies of Terror*. University of Texas at Austin
- Migration Policy Institute* (2019). Updates. <https://www.migrationpolicy.org/>
- Misioneros de San Carlos Borromeo - Scalabrinianos (1992). *Migraciones y Congregación Scalabriniana*. Colombia Migrante, (número especial), 38-39
- Monte Madrigal, J. del. (2021). *Vidas rompibles en el vórtice de precarización: políticas de expulsión, procesos de exclusión y vida callejera en Tijuana, México*. *Norteamérica*, 16(2), 183-207. Epub 04 de abril de 2022. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433>

- Müller, Peter (2014). “La Contribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Defensa de los Derechos Humanos de Migrantes en la Región Fronteriza Tijuana-Mexicali-San Diego, 1994-2014”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales, El Colegio de la Frontera Norte, A.C., México, 397 pp
- National Center for Charitable Statistics -NCCS (2019). The Nonprofit Sector in Brief 2019, <https://nccs.urban.org/publication/nonprofit-sector-brief-2019#all-nonprofit-organizations>*
- National Immigrant Justice Center (2020). Title 42. <https://immigrantjustice.org/>*
- Navarro, P. y Diaz, I. (1998). Métodos y Técnicas cualitativa de investigación en Ciencias Sociales, España: Síntesis.
- Nejamkis, L. (2009). El rol de la OIM en la “gestión” de las migraciones. Una mirada (crítica) desde América Latina. X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca. Disponible en <https://www.aacademica.org/000-058/62.pdf>
- Núñez, G., & Heyman, J. (2007). Entrapment Processes and Immigrant Communities in a Time of Heightened Border Vigilance. *Human Organization*, 66(4), 354-365. Retrieved March 31, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/44127414>
- Ocman, C.A., Osorno, A. y Campos, X. (2015). Gobernanza: Acercamientos teórico-conceptuales en Zenteno, Y. y Osorno, C. A. (2015). Gobernanza, derechos humanos y grupos vulnerables. México: JP.
- OEA (1948) TRATADO AMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS "PACTO DE BOGOTÁ" (A-42), disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-42_soluciones_pacificas_pacto_bogota.asp
- OIM (2014). COMUNICADO GLOBAL. La OIM apoya los esfuerzos de México de ayuda a los migrantes repatriados de los Estados Unidos, recuperado de <https://www.iom.int/es/news/la-oim-apoya-los-esfuerzos-de-mexico-de-ayuda-los-migrantes-repatriados-de-los-estados-unidos>
- OIM. (2021) 2º Informe de actividades. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/apertura-de-una-oficina-de-la-oim-en-ciudad-juarez>

ONU (2000). Protocolo de Palermo, para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Recuperado de https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf

ONU (2004) el ABC de la ONU. Estados Unidos: ONU

ONU: Asamblea General, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 Enero 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html>

ONU: Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

ONU: Asamblea General, *ONU*, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Marruecos diciembre 2018, disponible en esta dirección: <http://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

Organización de los Estados Americanos (OEA), *Acta de Contadora Para La Paz Y La Cooperación En Centroamérica*, 6 Junio 1986, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76e3fd.html>

Organización de los Estados Americanos. (1948). Tratados multilaterales - Estado de firmas y ratificaciones - A-42: Tratado americano de soluciones pacíficas, recuperado de www.oas.org.

Organización Internacional para las Migraciones (1954). Constitución y textos fundamentales de la OIM. Suiza: ONU. Disponible en <https://www.iom.int/es/constitucion>

OIM (2012). La labor de las Naciones Unidas y la OIM de mejora de la protección de los migrantes en México cuenta con el respaldo del Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana de las Naciones. Comunicado global 30 de noviembre, recuperado de <https://www.iom.int/es/news/la-labor-de-las-naciones-unidas-y-la-oim-de-mejora-de-la-proteccion-de-los-migrantes-en-mexico-cuenta-con-el-respaldo-del-fondo-fiduciario-para-la-seguridad-humana-de-las-naciones-unidas>

- OIM (2014). La OIM apoya los esfuerzos de México de ayuda a los migrantes repatriados de los Estados Unidos. Comunicado global 8 de julio, recuperado de <https://www.iom.int/es/news/la-oim-apoya-los-esfuerzos-de-mexico-de-ayuda-los-migrantes-repatriados-de-los-estados-unidos>
- OIM (2017). Informe anual. C/109/4. Recuperado de <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/109/C-109-4%20-%20Informe%20Anual%20de%202017.pdf>
- OIM (2019). OIM celebra esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para poner fin al programa "Quédate en México (MPP)", pero advierte sobre riesgos si se restablece temporalmente. Comunicado local. Recuperado de <https://mexico.iom.int/es/news/oim-celebra-esfuerzos-del-gobierno-de-estados-unidos-para-poner-fin-al-programa-queda-en-mexico-mpp-pero-advierte-sobre-riesgos-si-se-restablece-temporalmente>
- OIM (2020a). Historia de la OIM. Suiza: ONU. Disponible en <https://www.iom.int/es/historia>
- OIM (2020b). INFORME FINANCIERO DEL EJERCICIO ANUAL TERMINADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 2019. Suiza: ONU. Disponible en <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/111/C-111-3%20-%20Informe%20financiero%202019.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (2020c). Migration and migrants: A global overview 2020. Suiza: ONU. Disponible en <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020-chapter-2>
- Organización Internacional para las Migraciones (2021). Herramienta Metodológica para la Transversalización del Enfoque de Movilidad Humana en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). OIM. Ecuador. Recuperado de <https://eea.iom.int/sites/eea/files/publication/document/herramienta-metodologica-oim-15abril%20%281%29.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2020) Brote de enfermedad por Coronavirus (COVID 19), consultaden: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Páez, R (2013). “El proceso de negociación del Grupo de Contadora”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, pp. 64-74 recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2013/paezm.pdf>

- París Pombo, M. (2018). *Violence at the US-Mexico Border*. En *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Edited by Menjívar C, Ruiz, M y Ness, I. DOI:10.1093/oxfordhb/9780190856908.013.39
- Paris, M. D. (2012). De la observación participativa a la investigación militante en las ciencias sociales. El estudio de las comunidades indígenas migrantes en Ariza, M. y Velasco, L., *Métodos cualitativos y su aplicación empírica*, México: IIS-UNAM/ EL COLEF
- Paris, M. D. (2017). *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte
- Paris, M. D. (2017a). *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte
- Paris, M. D. (2020). “La extraterritorialización de la espera y la negación del derecho al asilo en Estados Unidos”, en dossier LASA Forum, 52 (2), pp 75-79. Recuperado de <https://forum.lasaweb.org/files/vol51-issue2/Dossier2-2.pdf>
- París, M. y Müller, P. (2016) *La incidencia política de las organizaciones promigrantes en México*. En Escala Rabadán, Luis (Coord) *Asociaciones Inmigrantes y Fronteras Internacionales*. El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio de San Luis.
- París, M.D. (2017b). Trayectos peligrosos: inseguridad y movilidad humana en México, en *papeles de población*, (90).Pp. 155-172. DOI: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2016.90.037>
- Paris, M.D., Velasco, L.M. y Contreras, O. (2021). *Caravanas migrantes y desplazamientos colectivos en la frontera México-Estados Unidos*, México: El COLEF
- París Pombo, M. D. (2022) « *L'impossible politique migratoire. Entretien avec Tonatiuh Guillén López, Directeur général de l'Institut National de Migration de décembre 2018 à juin 2019* », *Amérique Latine : Politique, Histoire, Société (ALPHS)*, vol.1, n°1, 2022.
- Pécoud, A. (2017). “Politización/Despolitización de las Migraciones: Discursos y Prácticas de la Organización Internacional para las Migraciones”, en *Relaciones Internacionales*, 36. DOI <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2017.36.009>
- Peters, G. (2005). *Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?*. Foro Internacional, XLV(4),585-598.[fecha de Consulta 16 de Septiembre de 2022]. ISSN: 0185-013X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>

- Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.
- Resolución (07/1) Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. (19 de septiembre de 2016). Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793>
- Roberts, B. Menjívar, C. y Rodríguez, N. (2017). *Deportation and Return in a Border-Restricted World Experiences in Mexico, El Salvador, Guatemala, and Honduras, Estados Unidos: Springer*
- Rubio, R. (2005). Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad. INMUJERES y El Colegio de la Frontera Norte.
- Sabatier, A. & Jenkins-Smith, C. (1993). “The Advocacy Coalition Framework: assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners”, en P. A. Sabatier y Jenkins-Smith, H. C. (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, pp. 211-246.
- Sassen. S. (2014). *Expulsions: brutality and complexity in global economy. EUA: Harvard University Press*
- Shacknove, A. (1993). “From Asylum to Containment”, *International Journal of Refugee Law, Oxford University press*, 5 (4), pp. 517-533. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/ijrl/5.4.516>
- Spener, D. (2009). *Clandestine Crossings: Migrants and Coyotes on the Texas-Mexico Border. USA. Cornell University Press*
- Strauss Center (2019). LA IMPLEMENTACIÓN Y EL LEGADO DEL PROGRAMA FRONTERA SUR DE MÉXICO, Reporte del Proyecto de Investigación de Políticas Número 208, recuperado de https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/prp_208-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-ME%CC%81XICO.pdf
- Stritzel, H. (2007). Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. *European Journal of International Relations*, 13(3), 357–383. <https://doi.org/10.1177/1354066107080128>

- Ticktin, M. (2016). Thinking Beyond Humanitarian Borders. *Social Research: An International Quarterly* 83(2), 255-271.
- Trápaga, I. (2012) Instituciones de asistencia a migrantes colonizadas por el discurso securitario: La casa del Migrante Ciudad Juárez, En Chihuahua Hoy, Pp 312-339. Recuperado de <https://elibros.uacj.mx/omp/index.php/publicaciones/catalog/download/62/57/479-1?inline=1>
- Trigueros, P. (2019). La contratación temporal de trabajadores altamente calificados H-1B en Estados Unidos: surgimiento, evolución y condiciones actuales. *Norteamérica*, 14(1), 213-231. Epub 20 de junio de 2019. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.1.363>
- Tuirán, R. y Ávila, J. L. (2010) LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1940-2010, en Alba, F., Castillo, M. y Verduzco, G. (2010). Los grandes problemas de México, tomo III Migraciones Internacionales. México: COLMEX. Recuperado de <https://2010.colmex.mx/16tomos/III.pdf>
- U. S. Department of State (2021) *Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States. Fact sheet. BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND LABOR*. Recuperado de: <https://www.state.gov/non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states/>
- UACH (2019). Registro de brigadas de Servicio Social Comisiones del COESPAM UACH, UACJ 14 de enero 2019
- UN General Assembly, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <https://www.refworld.org/docid/4f5890fc2.html>
- United Nations, Constitution of the International Refugee Organization, (15 December 1946), United Nations, Treaty Series, vol. 18, p. 3, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.htm>
- United States Holocaust Memorial Museum (1940)*. Logo y manual de formación basados en la Constitución, publicados por la Organización Internacional para los Refugiados en la zona estadounidense de Alemania para el "Curso de carpinteros n. ° 10". Cortesía de Mordecai E. Schwartz
- Urry, J. (2007): *Mobilities*, Polity Press, Cambridge.
- USCIS (2020) *Ramos et. al, v. Wolf, et. al, Núm. 18-16981 (9no Cir. 14 de septiembre de 2020)*

- USCIS (2021). *Immigration and Nationality Act*, recuperada de <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>
- USCIS (2021b). Programas humanitarios, recuperado de <https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios>
- USCIS (2021c). *Temporary Protected Status*, recuperado de <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>
- USCIS, (2021b). Ajuste cubano, recuperado de: <https://www.uscis.gov/es/residencia-permanente-tarjeta-verde/categorias-de-elegibilidad-a-la-residencia-permanente/residencia-permanente-para-naturales-o-ciudadanos-cubanos>
- Velasco, J. (2008) ACUERDO MIGRATORIO: LA DEBILIDAD DE LA ESPERANZA Foro Internacional, XLVIII, (1-2), pp. 150-183. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/599/59916819007.pdf>
- Velasco, L. y S. Albicker. (2013). Reporte ejecutivo.
- Velázquez, S. (2012) Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua. Cuadernos de Trabajo UACJ, núm. 7, pp. 3-21.
- Verd, J. M., y Lozares, C. (2016). Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas, España: editorial síntesis.
- Walters, W. (2011). *Foucault and Frontiers: Notes on the Birth of the Humanitarian Border*. In *System, escholarship.org/uc/item/3hg44330*
- Xiang, B & Lindquist, J. (2014). "Migration Infrastructure", *IMR Center for Migration Studies of New York*, 48 (1) (Fall 2014), S122–S148. DOI: 10.1111/imre.12141 S122 IMR
- Zemelman, H. (2001). "Pensar teórico y pensar epistémico: los retos de las ciencias sociales latinoamericanas", UCM (10), recuperado de <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/5564/Documento7.pdf?sequence=1>

Entrevistas

Coordinadora CIM Carmen Serdán, comunicación personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 25 de febrero 2020.

Encargada de la Oficina de terreno OIM Tijuana, entrevista virtual realizada por Dolores Paris y Emilio Alberto López Reyes el día 1 de diciembre 2020.

Encargada de Oficina territorial OIM Tijuana, entrevista presencial realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 2 de diciembre 2020.

Abogada defensora de CLINIC Legal, entrevista virtual realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 2 de septiembre 2021.

Agente de Protección ACNUR, entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 13 de julio 2021.

Agente de protección COMAR 1, entrevista virtual, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 4 de marzo 2020.

Agente de protección COMAR 2, entrevista personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes en enero 2021.

Agente OIM de terreno en Juárez, entrevista presencial realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 25 de agosto 2021

Asistente de la Oficina. de la Misión en México, entrevista personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 30 de diciembre de 2020.

Agente OIM/coordinadora hotel filtro, entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 25 de agosto 2021.

Agente OIM-CONECTA, Excolaboradora Proyecto Catedral, entrevista virtual, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 2 de septiembre 2021.

Arti-vista Excolaborador y fundador *Border Angels*, comunicación personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día Embajada migrante, diario de campo, 8 de diciembre 2020.

Colaborador de *Border Line Crisis Center*, entrevista personal en campamento el Chaparral, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 13 de julio 2021.

Coordinador COESPAM, entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día mayo 2020.

Coordinador del Consejo Estatal de Población, entrevista personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes en mayo 2020.

Coordinadora CIM Carmen Serdán, entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 15 de julio, 2021.

Coordinadora CIM Leona Vicario, entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 3 de marzo de 2022.

Coordinadora Coalición Pro Defensa del migrante en Tijuana, Entrevista virtual realizada por Emilio Alberto López Reyes en septiembre 2021.

Coordinadora de *Families Belong Together/ Al Otro Lado*, entrevista virtual, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 19 de julio 2021.

Coordinadora Desayunador Salesiano Padre Chava, comunicación personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 2020.

Coordinadora Proyecto Catedral, enlace Casa Anunciación y Casa del Migrante en Juárez, entrevista virtual realizada por Emilio Alberto López Reyes el día Agosto 2021.

Dirección Municipal de derechos humanos, Entrevista virtual realizada por Dolores Paris y Emilio Alberto López Reyes el día mayo 2020.

Director de Casa del Migrante en Juárez, comunicación personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes en diciembre 2019.

Encargado oficina territorial OIM Juárez entrevista personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes en abril 2020.

Encargado de Oficina territorial OIM Juárez entrevista personal, mayo 2020.

Entrevista encargada Hotel filtro OIM Flamingos entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 2021

Entrevista Excoordinador de CIM Leona Vicario realizada por Emilio Alberto López Reyes en mayo 2019 .

ExCoordinador general Centros Integradores para el Migrante, comunicación personal realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 19 de agosto 2019.

Exdelegado INM, entrevista personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 12 de octubre 2020.

Exfuncionario INM 1, comunicación personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 22 de septiembre 2020.

Extitular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California y exdirectora de Atención a Migrantes, entrevista virtual, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 11 de septiembre 2020).

Bustamante, J., comunicación personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 24 de febrero 2020.

Bustamante, J., comunicación personal, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 7 de marzo 2020.

Oficial nacional, encargada de la oficina realizada por Emilio Alberto López Reyes el día de terreno OIM Tijuana, entrevista 2 de diciembre 2020.

Staff de psicología HIAS México, entrevista, 24 de enero 2022.

Subsecretario de asuntos Migratorios del Estado de BC, entrevista virtual agosto 2021

Trabajadora Casa del Migrante Tijuana, comunicación con personal de terreno y visita, realizada por Emilio Alberto López Reyes el día 10 de marzo 2020.

Visitador adjunto CNDH, entrevista personal realizada por Emilio Alberto López Reyes en Agosto 2021, en Oficina CNDH Juárez.

Notas y cédulas de diario de campo

Diario de campo, diciembre 2019 y 2021

Diario de campo, 19 de agosto 2019.

Diario de campo, 2 diciembre, 2019.

Diario de campo, 25 de febrero 2020.

Diario de campo, Centro de datos CIM, 11 de abril 2022.

Diario de campo, comunicación personal con administradora del restaurante Little Habana, 20 diciembre 2019.

Diario de campo, comunicación personal con coordinadoras Espacio Migrante y voceras del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, 17 de octubre 2019.

Diario de campo, comunicación personal con coordinadoras Espacio Migrante y voceras del Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria, 17 de octubre 2019.

Diario de campo, Coordinadora administrativa COALIPRO, comunicación personal, 2 de septiembre 2021, Registro de brigadas de Servicio Social Comisiones del COESPAM UACH. UACJ 14 de enero 2019.

Diario de campo, Coordinadora COALIPRO, comunicación personal, 2 de septiembre 2021.

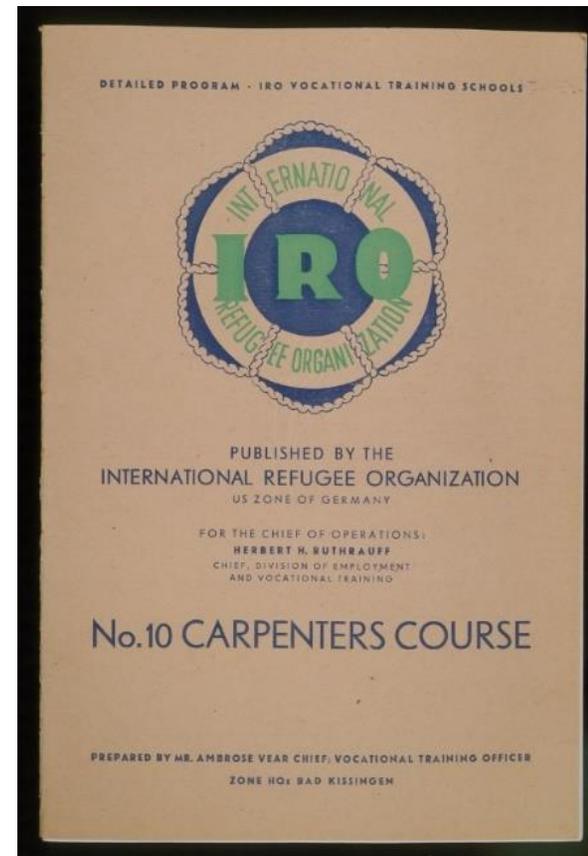
Diario de campo, informe de labores del 2º aniversario de oficina territorial de OIM, 9 de septiembre 2021.

Diario de campo, julio 10 de 2021.

Diario de campo, 13 julio de 2021.

Anexos

Anexo 1. Organización Internacional para los Refugiados.



Fuente: Museo estadounidense del Holocausto. Cortesía de Mordecai E. Schwartz (1940).

Anexo 2. Guion de entrevistas

1 Perfil laboral

1.1	Lugar de nacimiento
1.2	Lugar de residencia
1.3	Grado y Ocupación
1.4	Experiencia laboral ¿en que ha trabajado en relación con la migración?

2 Involucramiento y experiencia en torno a poblaciones migrantes

2.1	¿Qué motivos la llevaron a involucrarse con el fenómeno migratorio?
2.2	¿Desde qué áreas ha intervenido o colaborado con poblaciones migrantes?
2.3	Academia:
2.4	Sociedad civil y colectivos:
2.5	Representante gubernamental:

3 Infraestructura y capacidades institucionales a nivel local

3.1	¿Qué actores (albergues, agencias de gobierno, organismos intergubernamentales, OSC defensoras y de terreno) han sido clave en atención humanitaria a poblaciones migrantes en Tijuana?
3.2	¿Qué cambios o adaptaciones se han realizado en la infraestructura para la atención de poblaciones migrantes y solicitantes de asilo en Tijuana desde 2016 (llegada de los haitianos)?
3.3	¿Considera que, a partir de la crisis de deportados, haitianos y caravanas se ha generado capacidades institucionales en atención y cuidado a poblaciones migrantes y solicitantes de protección internacional?
3.4	¿Cuáles son los principales retos de la infraestructura social de atención a poblaciones migrantes en Tijuana?
3.5	¿Qué acciones se deben tomar para mejorar el fortalecimiento de capacidades ante el contexto migratorio actual?
3.6	Estructura organizativa y programas
3.6.1	¿Qué programas se impulsan desde la misión con presencia en Tijuana (puede describirlos brevemente)? ¿Cuáles han sido los logros más importantes en materia de inserción laboral y acceso a vivienda?
3.6.2	¿Qué tipo de apoyos brindan en el tema del trámite de documentos tanto ante el INM como ante registros civiles (deportados)?
3.6.3	¿Cómo evalúa el funcionamiento del hotel filtro? ¿A cuántas personas lograron atender en esta contingencia a través de este proyecto? ¿Qué porcentaje aproximado de personas se quedó durante las dos semanas de cuarentena? ¿Cuál fue la relación con los albergues? ¿Todos los migrantes se transfirieron a los albergues o hubo algunos que rentaron o fueron hacia casas particulares?
3.6.4	
3.6.5	¿Cómo se han integrado y cómo ha evolucionado la misión en Tijuana?

- 3.6.6 ¿Cómo ha sido la colaboración interinstitucional en atención a los contingentes migratorios tales como las caravanas?
- 3.6.7 ¿Tienen algún programa específico para MPP o para los solicitantes de asilo que se han quedado en México?
- 3.6.8 ¿Qué planes y programas se tienen considerados a mediano y largo plazo para la atención a población migrantes?

5 Gestión y financiamientos

- 5.1 ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento y/o colaboración para captación de fondos en atención a migrantes?

4 Coordinación interinstitucional

- 4.1 **¿Qué instancias gubernamentales e intergubernamentales colaboran en Tijuana? ¿Cuáles son las instancias de comunicación y colaboración entre distintas instancias gubernamentales e intergubernamentales?**
- 4.2 ¿Qué tipo de colaboración tiene con albergues y organizaciones de la sociedad civil?
- 4.3 ¿Quiénes son los principales aliados estratégicos en atención migrante: el gobierno federal, estatal o municipal; la iniciativa privada; la ciudadanía; otras organizaciones; (de México, EEUU y el mundo)?
- 4.4 ¿Qué tipos de apoyos han podido brindar a los albergues durante este periodo de contingencia? ¿Cómo han logrado comunicarse y colaborar en estos meses?

6 Vulnerabilidad y riesgos en poblaciones migrantes y solicitantes de protección internacional

- 6.1 ¿Cuáles son los principales retos en atención a acceso a derechos de poblaciones migrantes en Tijuana?
- 6.2 ¿En torno a discriminación y violencia cuales son los principales riesgos considera que enfrentan las poblaciones desplazadas y solicitantes en espera?
(Coyotes, tratantes despachos de abogados, riesgos sanitarios)
- 6.3 ¿Cuáles han sido los efectos o consecuencias más frecuentes de la epidemia en la vida de los migrantes? (pérdida de vivienda, trabajo, documentos) ¿De que maneras han podido ayudar en la contingencia? (han dejado abierta la oficina...)

Anexo 3. Oficinas Comar Tijuana



Fuente: Lopez, E. (2020). Diario de campo septiembre.

Anexo 4. Formato de solicitud de registro de identidad para migrantes internacionales.

COMISIÓN ESTADAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS
 BAJA CALIFORNIA

FECHA: REGISTRO: _____
 ALBERGUE: _____

IDENTIDAD

NOMBRE: _____
 APELLIDO PATERNO: _____
 APELLIDO MATERNO: _____

CLAVE CURP: _____
 FECHA NACIMIENTO: DIA: _____ MES: _____ AÑO: _____

NACIONALIDAD:

PAIS: _____

DIRECCION:

CALLE: _____ NUMERO: _____
 CODIGO POSTAL: _____
 TELEFONO: _____

CARACTERISTICAS GENERALES:

ESTADO CIVIL:
 CASADO () SOLTERO () VIUDO () UNION LIBRE () MUJER () HOMBRE ()

GRUPO SANGUINEO:
 O+ () O- () A+ () A- () AB- () AB+ () B () B+ () NO SABE () OTROS ()

COMPLEXION: DELGADO () NORMAL () ROBUSTO () ESTATURA: _____
 COLOR CABELLO:
 RUBIO () CASTAÑO () CASTAÑO CLARO () NEGRO ()
 CANO () CALVO () OTRO (EN KILOS): _____

COLORES OJOS:
 CAFES () CAFÉ CLARO () VERDES () AZULES () TATUAJES () DICAPROS () LUNAR ()
 LUGAR: _____

CONTACTO DE EMERGENCIA:

NOMBRE: _____
 TELEFONO: _____

PARA RECOGER SU CREDENCIAL DEBERA ACUDIR A:

LUGAR: _____
 FECHA: _____
 HORA: _____

Fuente: Subsecretaría de asuntos migratorios B.C., Gobierno del Estado de Baja California, (2020).

Anexo 5. Zonas Grises y estrategias de coyotaje en Juárez y Tijuana



Fuente: López, (2019). Humanizando la deportación Fase II. Sierra de Juárez en 'Puerto de Anapra, Sierra de Juárez', Ciudad Juárez, Chihuahua.



Fuente: Arriba, vista aérea del muro fronterizo, desde garita de Otay hacia carretera a Tecate-Mexicali, Tijuana, Baja California (Diario de campo 16 de julio 2021). Abajo, a la izquierda vista aérea del muro en playas de Tijuana, Slack, (2022). Abajo, a la derecha guías en playas de Tijuana (diario de campo 24 de enero 2020)

Anexo 6. Listas de espera



Fuente: Listas de espera, arriba CAIM Juárez, Chih. López, E. (2019). Abajo último número nombrado marzo 2020 Tijuana, B.C. Caraveo, A. (2020).

Anexo 7. Arribos colectivos. Contención de solicitantes de asilo haitianos en Tijuana 2016



Fuente: Arriba a la izquierda comedor salesiano, Corvera (2016). Arriba a la derecha albergue Ejército de salvación, Ventura (2016) y Abajo Instituto Madre Asunta Ventura (2016).

Arribos colectivos. Poblaciones solicitantes de asilo formadas en Puente paso del Norte, Juárez 2018



Fuente: Fila de solicitantes de asilo en Puente paso del Norte, Juárez, Chih. (2018). López, E. (2018) .Humanizando la deportación Fase II.

Anexo 8. Securitización de fronteras y “operación espejo”



Fuente: A la izquierda “Operación Espejo” en río Bravo, Ciudad Juárez, Chih., Martínez, H. (2021). A la derecha, Guardia Nacional en puerta de entrada a garita El Chaparral, Tijuana, B., C., López, E. (2019)

Anexo 9. Campamentos autogestionados. A la derecha “Campamento de desplazados en El Chamizal”, Juárez. Lucer, F. 2019 e imagen izquierda Campamento El Chaparral, López, 2021.



Fuente: Izquierda, Campamento en el Chaparral, Tijuana, B.C., López, E. (2021). Derecha, Campamento de desplazados Internos en Chamizal, Lucero, F. (2019).

Anexo 10. Casa del migrante Tijuana



Fuente: Casa del Migrante Tijuana, A.C. a la izquierda patio central (abril, 2022). A la derecha arriba, entrada y recepción (López, diario de campo 7 de marzo, 2020), derecha abajo, logo institucional de red Scalabrini internacional (2022).

Anexo 11 . Casa del migrante en Juárez



Fuente: Casa del Migrante en Ciudad Juárez AC, Diario de campo febrero (2021).



SEMINARIO
CONCILIAR
CD. JUÁREZ, CHIH.

Anexo 12. Coaliciones promotoras en Tijuana y Juárez



Fuente: Arriba, firmas institucionales Coalipro AC. (2022). Abajo, estrategia conjunta Todos somos Juárez. Reconstruyamos la ciudad, (2010).



Anexo. 13. Espacio de acogida “Embajada migrante” Playas de Tijuana, 2020



Fuente: López, E. (2020). Diario de campo septiembre.

Anexo 14. Atención en Ventanillas-Dirección Municipal de Derechos Humanos



Fuente: López, E. (2021).

Dirección municipal de Atención al Migrante Tijuana (DAM)



Fuente: López, E. (2021).

Anexo. 15 Coalición digital



Fuente: Foro público em Facebook <https://www.facebook.com/groups/702704259881756/>

Anexo 16. Formación COESPAM



Fuente: Sesiones ordinarias y extraordinarias en COESPO-COESPAM-CAIM, López, E. (2019).

Centro de Atención Integral para Migrantes (CAIM)



Fuente: CAIM, López, E. (2019).

Anexo 17. Little Haití Tijuana



Fuente: Alrededores al Templo embajadores de Jesús “Little Haití” febrero, López, E. (2020)

Anexo 18. Oficinas HIAS



Fuente: Tijuana, López, E. (2021).

Oficina en Juárez



Fuente: Ciudad Juárez, Lopez, E. (2021).

Anexo 19. Enclave caracol



Fuente: López, E. (2020).

Anexo 20. Espacio Migrante



Fuente: López, E. Diario de campo visita octubre (2019).

Espacio migrante, Albergue 2021



Fuente: López, E. (2021). Diario de campo visita julio.

Anexo 21. *Border Line Crisis Center-AFSC*



Fuente: López, 2021. Diario de campo visita julio (2021).

Anexo 22. Albergue Temporal Parque Central Ciudad Juárez



Fuente: Lucero, F. (2019).

Anexo 23. Centros Integradores para Migrantes



Fuente: Plan (galeradas de líneas de producción) nave Industrial, CIM LV. López, E. (2020).

Frente CIM Leona Vicario



Fuente: CIM LV. López, E. (2022).

Frente CIM Carmen Serdán



Fuente: CIM CS. López, E. (2020).

Galerada CIM Leona Vicario (LV)



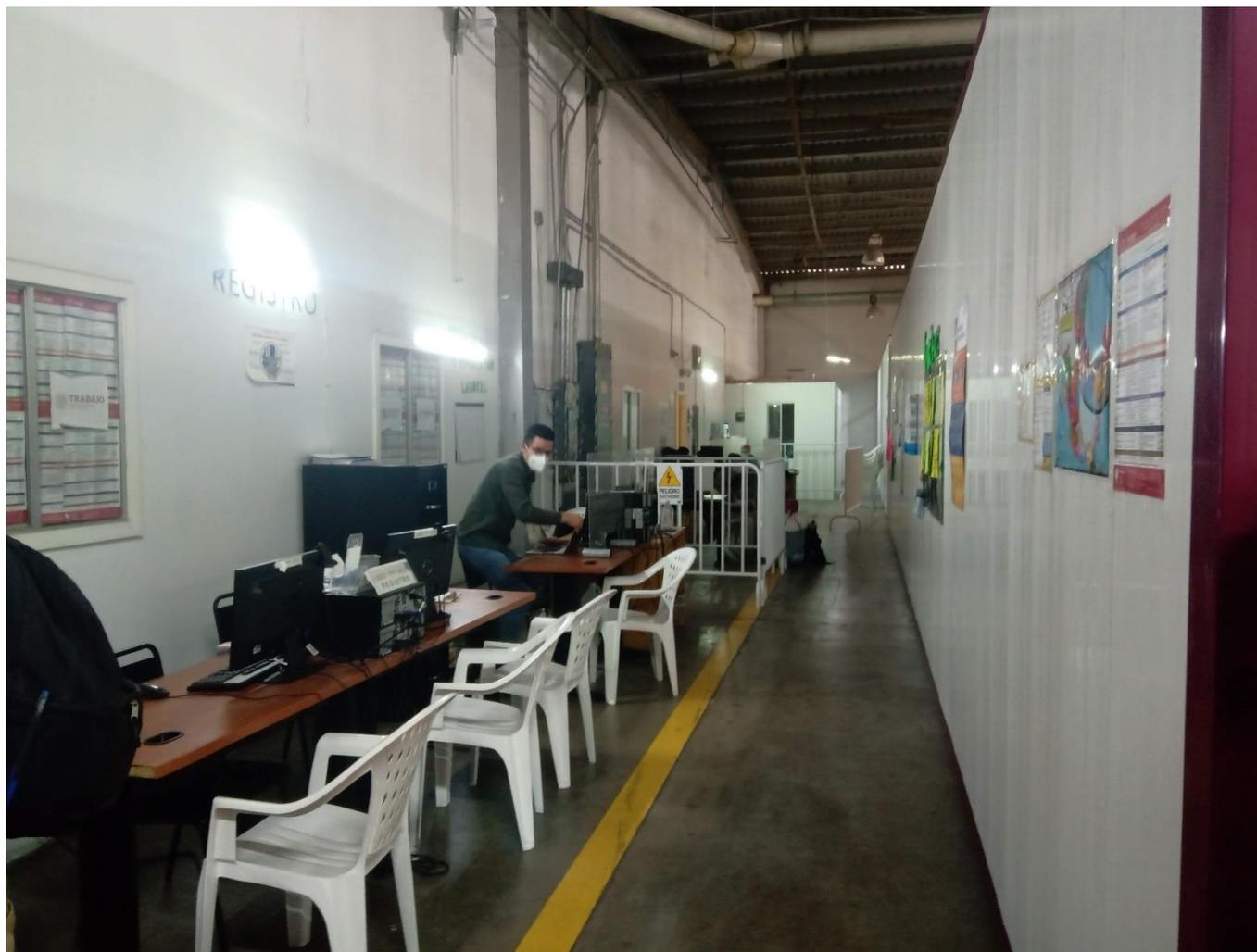
Fuente: CIM LV. López, E. 2019.

Galerada CIM Carmen Serdán (CS)



Fuente: López E. (2021).

Pabellones interinstitucionales



Fuente: CIM CS. López, E. (2021).

Pabellones interinstitucionales



Fuente: CIM LV. López E. (2021).

“Espacios amigables” Save the Children ACNUR-Unicef



Fuente: Save the Children CIM LV. López, E (2020).

“Espacios amigables” Save the Children ACNUR-Unicef



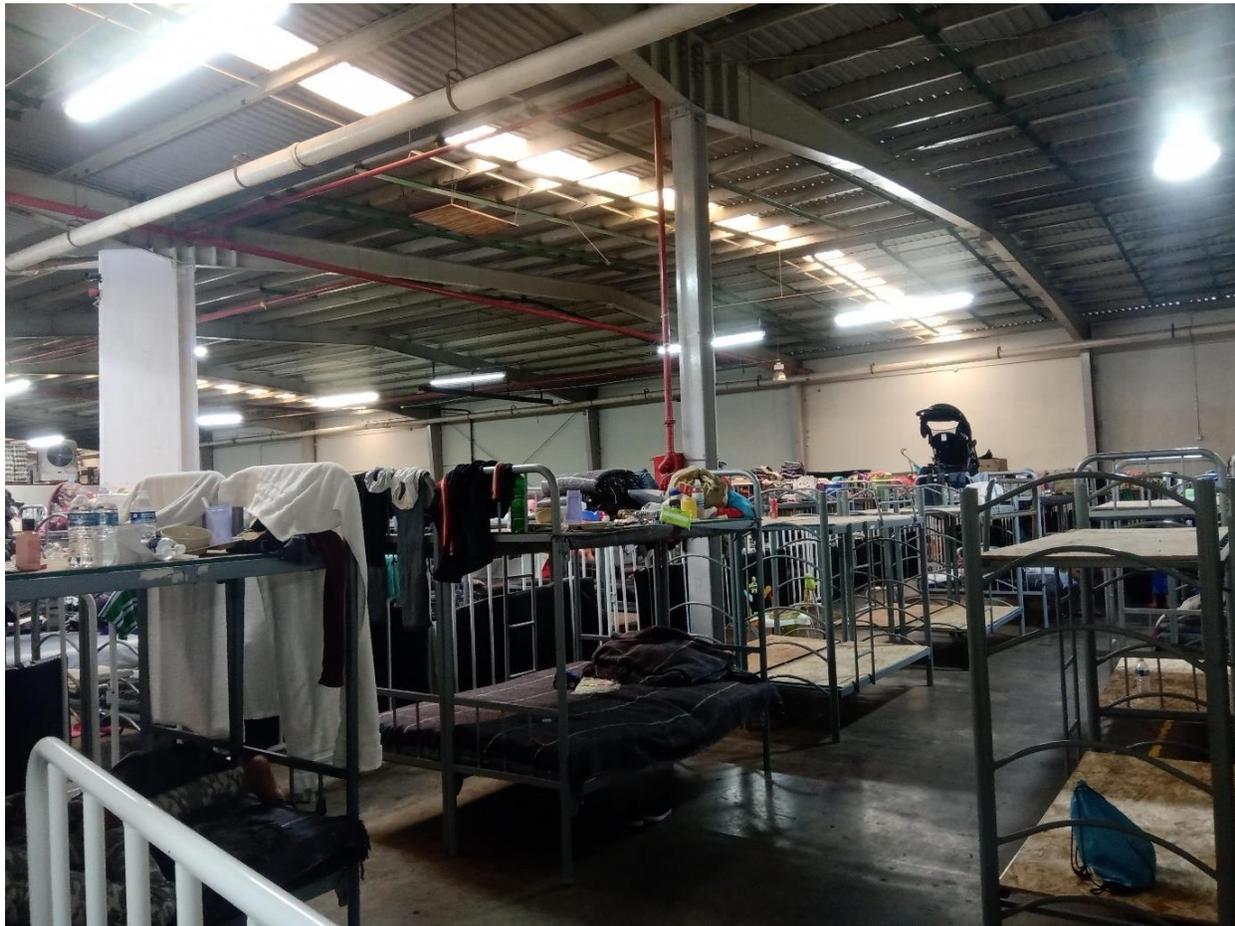
Fuente: Save the Children CIM CS. López, E. (2021)

Dormitorios



Fuente: CIM LV López, (2019).

Dormitorios



Fuente: CIM CS López, E (2021).

PLAN DN-III y comedores comunitarios

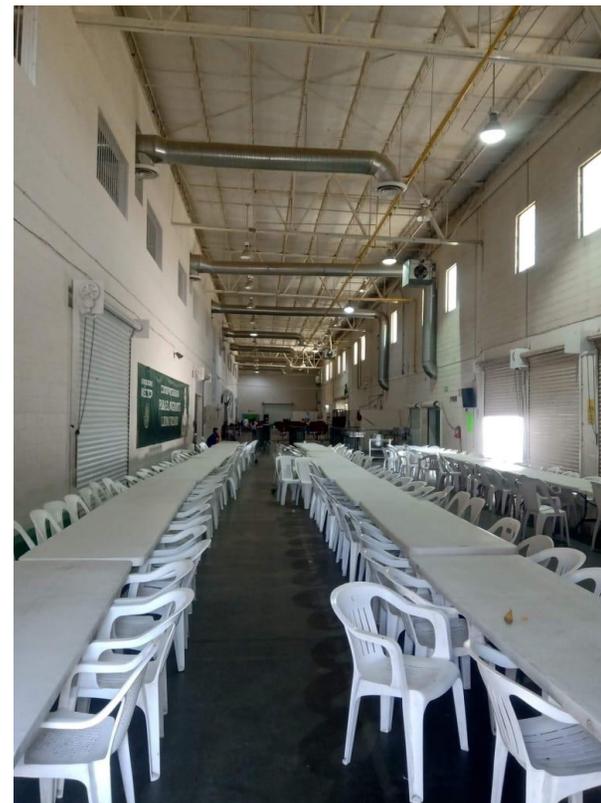


Fuente: CIM LV López, E. (2020). Diario de campo, comunicación personal con Coronel encargado.

PLAN DN-III Juárez y comedores comunitarios de apoyo a red de albergues



Fuente: CIM LV López, E. (2020).



Plan DN-III Tijuana y comedor comunitario, en colaboración con *World Vision*



Fuente: CIM CS. López, E. (2021).

Sistema de regaderas y sanitarios



Fuente: CIM CS López, E. (2021).

Sanitarios CIM Leona Vicario



Fuente: CIM LV López, E. (2020).

Almacén de Bienestar y zona de carga



Fuente: CIM LV. López, E. (2020).

Carga en almacén Carmen Serdán



Fuente: CIM CS. López, E. (2021).

Anexo 24. OIM en Tijuana 2018 Matriz de monitoreo y desplazamiento. Programa Regional sobre Migración



Fuente: OIM, 2018.

Visita diagnóstico y monitoreo de espacios por representante de OIM a Juárez



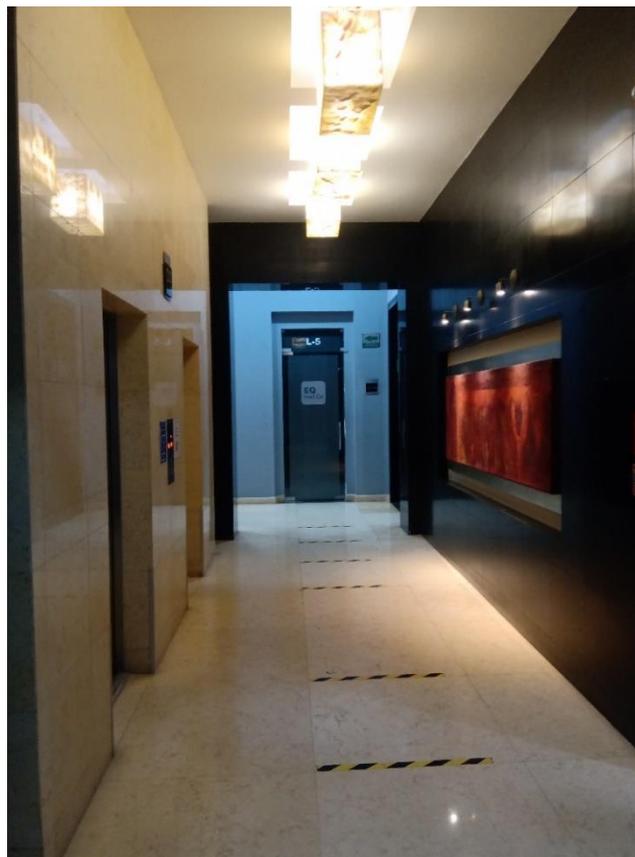
Fuente: López, E. (2019). Diario de campo enero

Visita de terreno edificio Somos Mexicanos enero 2019.



Fuente: López, E. (2019). Diario de campo enero

Anexo 25. Oficinas de la misión territorial OIM-ACNUR



Fuente: López, E. (2021). Oficinas ACNUR Tijuana, diario de campo 13 de julio.

Oficina de la Misión territorial para la frontera norte



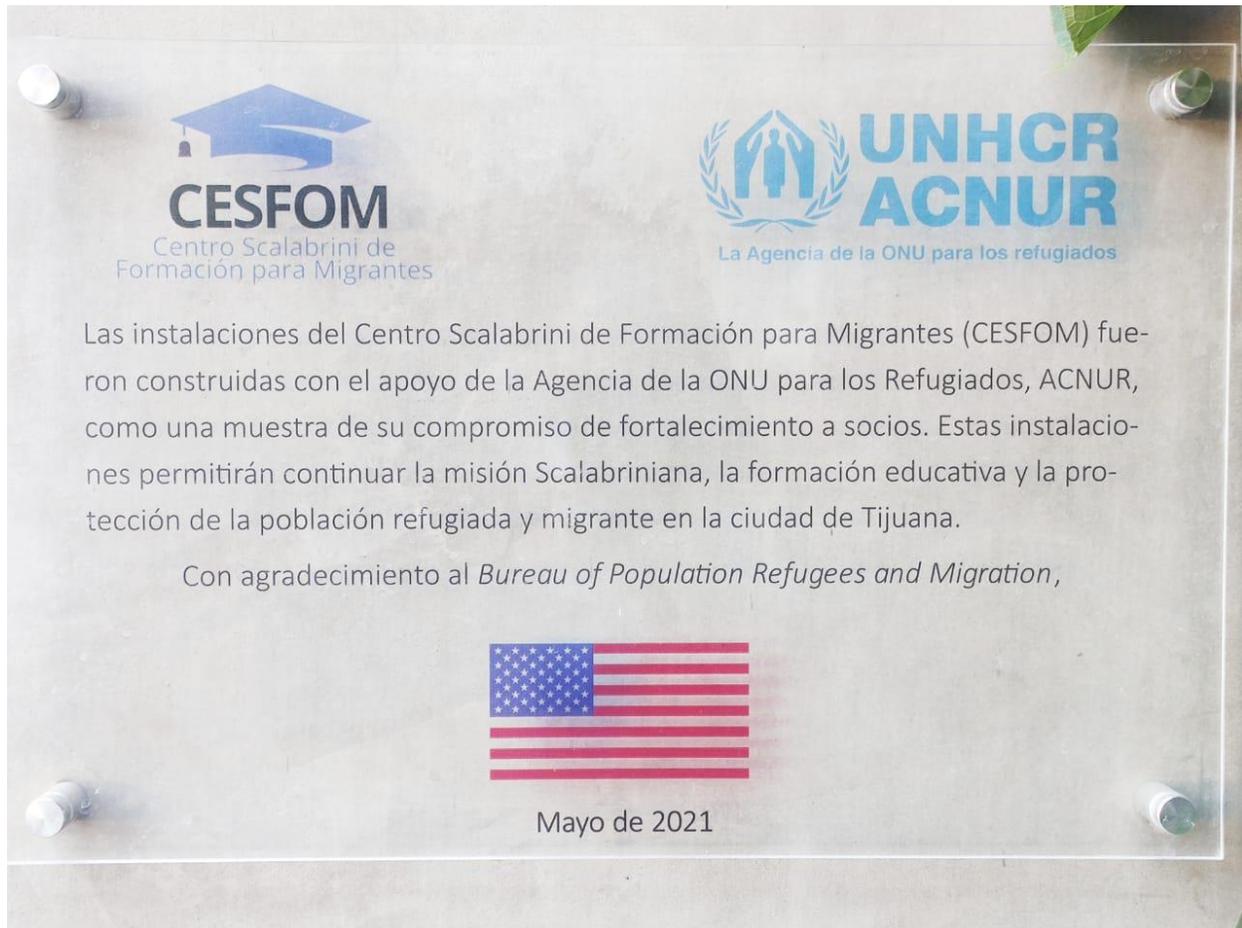
Fuente: Presentación de 2º Informe y apertura de oficina de misión territorial al público, Ciudad Juárez, López, E. (2021).

Anexo 26. Centro Scalabrini de Formación para Migrantes CESFOM



Fuente: Paris, M. (2021).

CESFOM-ACNUR



Fuente: Paris, M. (2021).

Infraestructura de la misión Scalabrini



Fuente: Paris, M. (2021).

Anexo. 27. Ficha y Mapa de servicios OIM-consorcio interagencial



**Directorio de servicios gratuitos para personas migrantes y refugiadas
en Tijuana durante la emergencia sanitaria por COVID-19**

Fecha de última actualización: 11 de noviembre de 2021

Instituto Federal de Defensoría Pública	Representación gratuita en trámites ante INM, COMAR y otras instituciones.	664634 2093, 664634 2784 – Atención de Lunes a Viernes de 9am a 3 pm. 8002242426 (Línea de atención 24/7) ifdp_bc@correo.cjf.gob.mx	  
US Committee for Refugees and Immigrants México (USCRI México)	Asesoría legal, reposición de documentos migratorios en México, Tramitación de Refugio en México	664 905 6042 Lunes a viernes, 9 am a 5 pm Flores Magón (6ta) y Constitución, 1838 dima.centrotj@gmail.com	  
Atención psicológica y emocional por estrés y/o violencia			
HIAS	Apoyo psicosocial // Atención a personas en riesgo o sobrevivientes de violencia basada en género	WA y Tel. 686 244 4160 y 686 114 4402 cielo.varquez@hias.org O edwin.tapia@hias.org	  
Instituto Municipal de la Mujer	Asesoría legal y apoyo psicológico a mujeres sobrevivientes de violencia.	664 6222531 / Lunes a viernes 8 am a 4 pm FB: immujertijuana Av. Miguel Negrete 8311, Zona Centro	  
Casa del Migrante en Tijuana	Apoyo psicosocial	Tel. 664 3629167/ Horario de atención de 9:00 am a 6:00 pm psicologia.pprt.cmt@gmail.com	  
Families Belong Together	Atención psicológica gratuita y confidencial.	664 695 3327	
RHA: Salud Mental	Atención psicosocial	664 115 7709	 
Servicios consulares			
Consulado General de Honduras	Atención a personas de Honduras.	6649006883 FB: ConsuladoGeneraldeHondurasenTijuana	  
Consulado General de El Salvador	Atención a personas de El Salvador.	664 3747707, 664 3414947 y 664 1351512 FB: consuladobjuanaSV	   Brigoz Corporativo, Calle José María Velazco 2789, Zona Rio
Consulado General de Guatemala	Atención a personas de Guatemala.	6649007148 y 6649007208; 6649007237 FB: ConsGtTijuana (sólo por llamada/Facebook)	
Servicios educativos y culturales			
Centro 32-FBT México	Talleres productivos, educativos y culturales. Apoyo en Trabajo Social	6865925 /Av. Río Tijuana 1106, Col. Revolución, 22015/ Lunes a viernes 10 am a 4 pm. FB: Centro32FBT	  
Asylum Access México	Asesoría sobre servicios de salud, educación, empleo para personas solicitantes y refugiadas	663 200 5948 Facebook: Asylum Acces MX	 
CESFOM	Cursos educativos gratuitos para personas migrantes	Ernesto Sarmiento 2800, Col. Burocrática Ruiz Cortínez. Atención: Martes a Sábado de 12 a 7 pm WA: 664 599 7696 / Tel. 6646826882	  
Programa Binacional de Educación Migrante	Apoyo en la inscripción escolar básica para niños, niñas y adolescentes.	P. del Centenario 10150, Centro. Atención: Lunes a viernes de 9 a 2 pm. Tel. 664973 4437	 
Alimentación			
Desayunador Salesiano Padre Chava	Entrega de alimento, atención médica y servicio de llamadas. Servicio de peluquería.	Av. Melchor Ocampo 700, Zona Centro. Lunes a sábado, 8 am a 5 pm. 664 688 2790	 
Derechos laborales			
PROFEDET Tijuana	Despido injustificado o abusos laborales.	800 9117877 y 8007172942	
Derechos Humanos			
Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH)	Cuidan y protegen tus derechos. Reciben quejas por violaciones a derechos humanos	664 450 3534 Línea de atención 24/7	 
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Proteger, observar, promover, estudiar, divulgar los derechos humanos, así como la prevención e investigación de las violaciones a los derechos humanos, cuando se atribuyen a autoridades federales.	Teléfono (664) 6333400 ext. 3801 Domicilio: Misión de San Javier No. 10610, Zona Río, Tijuana, Baja California	 

Recuerda que si presentas síntomas de COVID-19 (fiebre, tos seca, dificultad para respirar) debes llamar al 911 y/o acudir a la Clínica de Fiebre más cercana.

En la emergencia sanitaria los espacios de atención a migrantes y refugiados nos hemos adaptado para seguir atendiéndote, ya sea por teléfono 📞, WhatsApp 📱, Facebook 📘 o físicamente 👤. Conoce cómo podemos ayudarte y nuestra forma de contacto, **evita exponerte saliendo a la calle si no es estrictamente necesario**, te recomendamos llamar por teléfono antes de acudir a alguna de las oficinas.

Agencias de la ONU / Instituciones de Gobierno			
OIM	Orientación a personas en movilidad humana para acceso a servicios y retornos voluntarios asistidos.	55 4488 4032, 56 1994 4644, 55 8075 3814 y 56 1994 4760 (atención en portugués) FB: @OIMMex	📞 📘 📱
UNICEF	Asistencia humanitaria / Educación/ Protección de la Infancia / Adolescentes y niños y niñas no acompañados.	FB: @unicefmexico	📘
INM	Departamento de Regulación migratoria, oficina para realizar trámites migratorios.	Puente Internacional Córdova Américas S/N, Chamizal FB: @InamiMX	📘 👤
CNDH	Apoyo para levantar quejas por violación a derechos humanos cometidos por autoridades federales.	800 715 2000 (teléfono gratuito), 656 227 7150 FB: @CNDHmx	📞 📘
CEDH	Apoyo para levantar quejas por violación a derechos humanos cometidos por autoridades estatales.	656 251 9750, 656 251 9751, 656 613 0965 y 656 763 1403 FB: @CEDHChihuahua	📞 📱
Dirección de Derechos Humanos del Municipio	Asesoría migratoria a personas mexicanas y extranjeras.	Av. Francisco Villa #950 Nte. Col. Centro 656 737 0000, Ext. 70461, 70460 y 70111	📞 👤
COESPO/CAIM	Asesoría migratoria a personas mexicanas y extranjeras.	Av. Francisco Villa #9 Col. Centro 656 629 3300 Ext. 54089, 54090 y 54091	📞 👤
DIF (Desarrollo Integral de la Familia)	Promueve el desarrollo integral de la familia a través de programas para niñas, niños y adolescentes, asistencia social, psicológica y albergue.	Av. Abraham Lincoln s/n, Las Margaritas, 32300 656 616 6966 de 08:00 – 15:00 hrs	📞 👤
HIAS	Información y orientación a solicitantes de asilo en EE.UU. y solicitantes de la condición de refugiado en México y apoyo	656 202 3924, 656 202 3628 y 656 174 0343, 656 662 0863 FB: @HIASMX	📞 📘 📱
DHIA	Asesoría y representación legal para procesos de regularización migratoria y solicitud de refugio en México. Gestoría social para acceso a derechos. Terapia psicológica.	656 614 7150 y 656 541 7097 Presencial únicamente con previa cita. FB: @dhia.mx	📞 📘 👤
KIND (Kids in Need of Defense)	Asesoría migratoria y atención a niños, niñas y adolescentes en México.	55 7100 1542	📞
Instituto Federal de Defensoría Pública	Representación gratuita en trámites ante INM, COMAR y otras instituciones.	656 227 2600 ext. 1229, 656 175 2577 Presencial únicamente con previa cita.	📞 📱 👤
Save the Children	Atención de niñez migrante, solicitante de asilo y refugiada en Espacios Seguros.	664 859 2525 Migrantes.CdJuarez@savethechildren.org	📞
Comité Internacional de Rescate	Asistencia Humanitaria/ Facilitar el acceso a información y a servicios de protección integral.	656 389 0548	📞 📱
Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados México	Ayuda Humanitaria, Orientación y acompañamiento psico-jurídico para personas migrantes que están en búsqueda de asilo en México y EE.UU.	656 881 1206 FB: @sjmmexico FB: @jrmexico	📞 📘
Alojamiento			
Hotel Filtro	Alojamiento temporal	553 253 6693	📞 📱

Salud/ Atención médica			
Cruz Roja	Atención de primeros auxilios médicos.	Calle Henry Dunant 4324, Zona Pronaf Condominio La Plata. 656 616 5089	 
Centro de Salud Todos Somos Mexicanos	Atención en medicina general, psicología, nutrición, laboratorio, rayos X y estomatología.	Av. Francisco Villa s/n, Centro, 32000 Cd Juárez, Chih.	
Hospital General	Atención de urgencias para pacientes diagnosticados/ sospechosos con COVID-19	Av. Paseo del Triunfo de la República #2401 Col. Margaritas.	
Hospital de la Mujer	Salud sexual reproductiva, cuidado prenatal, parto, posparto, lactancia, cuidado del recién nacido y planificación familiar.	Av. Paseo del Triunfo de la República S/N. Col Partido Romero.	
Hospital Infantil de Especialidades	Atención de servicios pediátricos.	Av Vicente Guerrero Esquina con, Arizona S/N, Col Los Parques.	
Centro Integral de Salud Mental (CISAME)	Atención psicológica y psiquiátrica.	Calle Tezozómoec #1248, Águilas de Zaragoza. 656 647 3316	 
Atención psicológica y emocional por estrés y/o violencia			
Instituto Municipal de la Mujer	Ofrece atención psicológica, asesoría jurídica y trabajo social a mujeres en situación vulnerable.	656 611 4078 y 656 634 1080 FB: @MujerJuareense	 
Sin Violencia A.C.	Atención psicológica, legal y trabajo social a mujeres y niñas, niños y adolescentes en situación vulnerable.	Línea de emergencia 24hrs. – 656 407 7947 y 656 407 7952	
CEDIMAC (Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A.C)	Servicios de asesoría legal, atención psicológica, canalización a refugios para mujeres, niñas y adolescentes sobrevivientes de violencia de género.	656 617 5235 de 9:00 a 16:00 hrs. FB: CEDIMAC Juárez	 
Casa Amiga Esther Chávez Cano A.C.	Atención integral de trabajo social, psicología y legal para mujeres, niñas y niños, víctimas de violencia de género, principalmente familiar y sexual	656 690 8300 (24 horas del día), 6908301 y 6908299 FB: @casaamigaestherchavezcano	 
Médicos Sin Fronteras	Servicio telefónico de Acompañamiento psicológico; gratuito y confidencial, dirigido a personas en situación de movilidad que sientan malestar emocional leve o moderado que dificulte su funcionalidad en dichos contextos.	Línea de Atención Psicológica – Tel: 800 999 33 21 Whatsapp: 55 9130 6353	 
Acceso a la justicia			
Fiscalía General del Estado Zona Norte	Atención a personas víctimas de delito.	Av. Eje Juan Gabriel 32380 656 629 3300 ext. 56395	 
Fiscalía Especializada en la Mujer	Atención a mujeres víctimas de delito.	Av. Sanders y Cartagena No.310 Col. Santa Rosa 656 629 3300 ext. 56802	 
Servicios consulares			
Consulado de El Salvador	Atención a personas de El Salvador.	656 477 3088, 656 742 6118 consuladocdjuarez19@gmail.com FB: @ConsulJuarezSV	  
Consulado de Guatemala	Atiende personas de Guatemala ubicadas en: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Chihuahua.	664 900 7148, 664 900 7208 y 664 900 7237 constijuana@minex.gob.gt FB: @ConsGtTijuana	 
Consulado de Honduras	Atención a personas de Honduras ubicadas en: Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas	844 212 7614, 844 410 4445 y 844 688 0523 agenciaconsularsantillo.hn@gmail.com FB: agenciaconsulardehondurasensantillo	  
Consulado de Nicaragua	Atención a personas de Nicaragua.	+52 555 202 2686 y 555 202 6449 consulnic@prodigy.net.mx	
LÍNEA CIUDADANA CIUDAD JUÁREZ (asesoría legal y atención psicológica gratuita y confidencial) marca *2232, 800 999 2232, 700 74 60, solo mensajes WhatsApp 656 138 8008			
Recuerda que si presentas síntomas de COVID-19 (fiebre, tos seca, dificultad para respirar) debes llamar al 911.			

Fuente: OIM, 2020-2021.

Anexo 28. “Comida Calientita” Cocina comunitaria la antigüita-Humanizando la deportación



Fuente: López, E. (2020). Diario de campo septiembre.

Anexo 29. Hospital SES en edificio Somos Mexicanos, antes CAIM 1



Fuente: López, E. (2021).

Anexo 30. Ficha de Movilidad humana (COESPO, 2020)



CONSEJO ESTATAL
DE POBLACIÓN



FICHA INFORMATIVA DE MOVILIDAD HUMANA EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA: NUMERALIA DE LA CONTINGENCIA MIGRATORIA

Cd. Juárez; Chihuahua, a 31 de marzo de 2020

- 20,365** Personas sujetas de protección internacional, se han registrado mediante un número consecutivo desde el 27 de octubre de 2018 a la fecha, esperando ser llamadas por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos de América y procesar su solicitud de asilo político (**Fuente COESPO**).
- 20,324** Es el último registro de la lista Local de Control Coordinado (metering list), que ha sido recibida por CBP en el Puente Internacional Paso del Norte (**Fuente COESPO**).

- 42** Personas sujetas de protección internacional, se encuentran **en tránsito** por Ciudad Juárez esperando ser procesada su solicitud de asilo en Estados Unidos de América, con un tiempo de espera aproximado de hasta 8 días para la recepción del último número registrado, según se indica el siguiente desglose por nacionalidad y sexo (**Fuente COESPO**).

PERSONAS DE METERING LIST, A PARTIR DEL REGISTRO 20324 AL 20365, MARZO DE 2020, CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA			
NACIONALIDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
CUBA	2	3	5
GUATEMALA	1	0	1
HONDURAS	3	3	6
NICARAGUA	0	0	0
EL SALVADOR	1	0	1
MEXICO	9	19	28
VENEZUELA	0	0	0
ESTADOS UNIDOS	1	0	1
TOTAL	17	25	42

Fuente: Consejo Estatal de Población-Centro de Atención Integral a Migrantes

- 0** Personas sujetas de protección internacional, se registraron el día 31 de marzo del presente año en las instalaciones de COESPO / CAIM.
- 1,419** Personas sujetas de protección internacional, se encuentran **resguardados en la Red de Albergues implementada en Juárez** (**Fuente INM-Grupo Beta**).
- 1,893** **Connacionales han sido repatriados** por el punto de Repatriación Humana "Libertad" ubicada en el Puente Internacional Santa Fe / Paso del Norte durante el mes de marzo del presente año (**Fuente INM**).
- 5,800** **Connacionales han sido repatriados** por el punto de Repatriación Humana "Libertad" ubicada en el Puente Internacional Santa Fe / Paso del Norte **del 01 de enero al 31 de marzo del año en curso** (**Fuente INM**).
- 6,090** **Eventos de internación**, en Ciudad Juárez, a partir del *Migrant Protection Protocols* (Protocolo de Protección a Migrantes o MPP); **61% hombres, 39% mujeres, 81% adultos, 19% NNA acompañados. 1,921 personas migrantes de retorno** que esperan la resolución de su solicitud de asilo político hacia Estados Unidos de los cuales, **4,169 corresponden a reingresos**.
- El perfil por nacionalidad de las internaciones, se distribuye en los siguientes porcentajes: 6% de El Salvador, 12% son de Guatemala, 14% de Honduras, 32% de Cuba, 23% de Ecuador, 6% de Brasil y 6% otras nacionalidades hispanoparlantes. Del total, existen 247 unidades familiares (**Fuente INM**).

Anexo 31. Adaptación de espacios en CIM



Fuente: Zona de carpas de aislamiento CIM LV. López, E (2020).

Espacio filtro dormitorios en CIM LV



Fuente: López, E (2020).

Zonas de aislamiento casos sospechosos



Fuente: CIM LV López, E (2020).

Zonas de aislamiento casos sospechosos



Fuente: CIM CS López, E. (2021).

Salas de asilamiento CIM Carmen Serdán



Fuente: López, E. (2021).

Anexo 32. Hoteles filtro



Fuente: Hotel Los Altos, Tijuana. López, E. (2021).

Carpa de aislamiento-Zona filtro los Altos



Fuente: Hotel Los Altos, Tijuana. López, E. (2021).

Procedimiento de ingreso y filtro sanitario



Fuente: Sanitización de entrada. López, E. (2021).

Revisión de medica general



Fuente: Sanitización de entrada. López, E. (2021).

Prueba PCR, diagnóstico y canalización



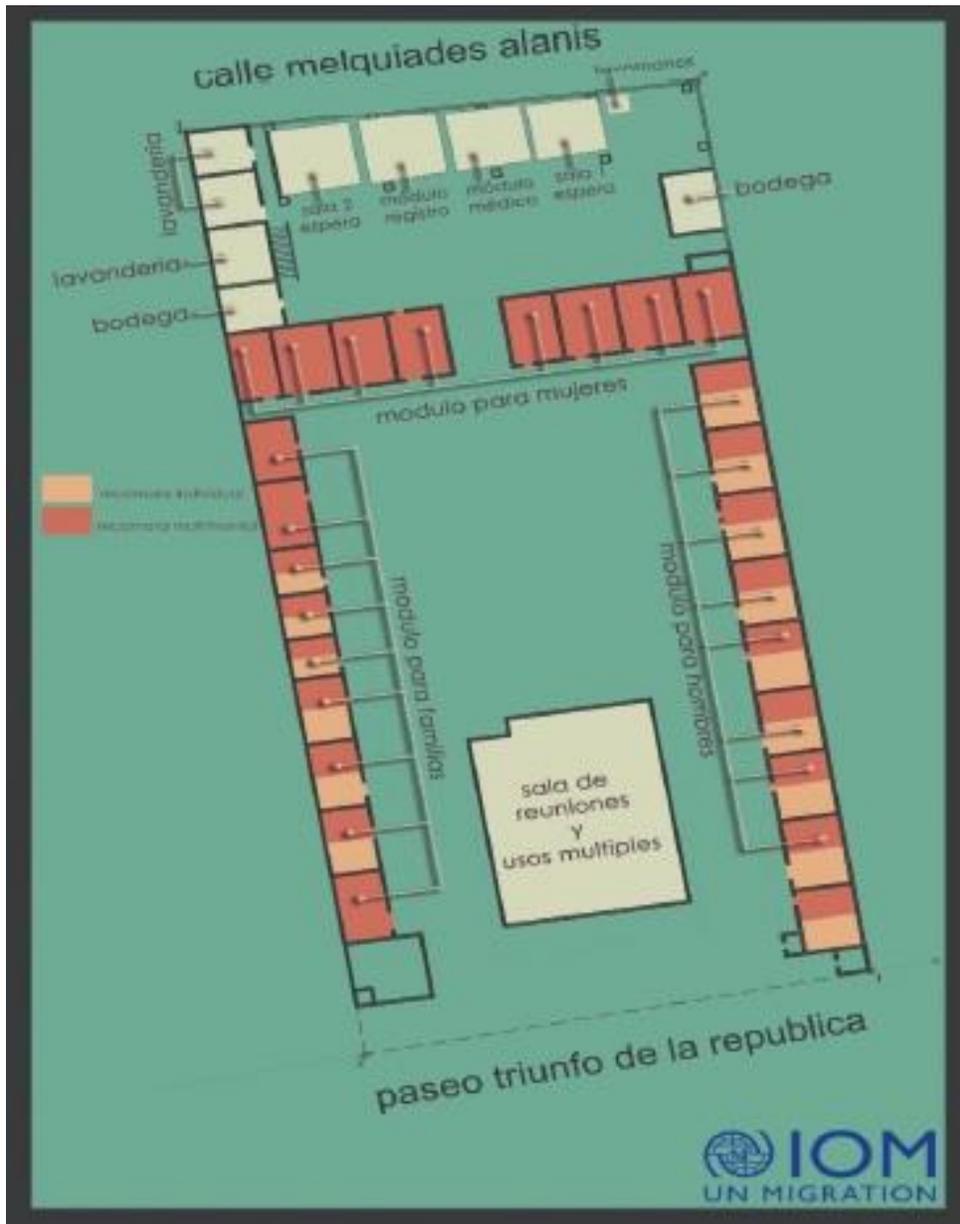
Fuente: entrega de resultado de prueba y canalización a zona de contagio o aislamiento acorde a resultado. López, E (2020). Diario de campo mayo.

Zona de “casos confirmados” con prueba PCR de Covid en Hotel filtro Juárez



Fuente: López, E (2020). Diario de campo mayo.

Zona de aislamiento casos negativos em Hotel filtro Juárez



Fuente: López, E (2020). Diario de campo mayo.

Habitaciones Hotel Flamingos en zona de aislamiento



Fuente: López, E (2020). Diario de campo mayo.

Habitaciones en Los Altos en zona de aislamiento



Fuente: Hotel Los Altos, Tijuana. López, E. (2021).

Habitaciones zona de contagio



Fuente: López, E. (2020).

Anexo 33. COESPAM-CAIM 2



Fuente: López, E. (2021).

COESPAM-CAIM 2



Fuente: López, E. (2021).

Oficinas y atención en ventanillas CAIM 2



Fuente: López, E. (2021).

Zona de recepción y atención CAIM



Fuente: López, E. (2021).

Anexo. 34 Albergue Temporal “Kiki Romero”



Fuente: López, E. (2021).

Albergue municipal acondicionado con insumos del consorcio interagencial



Fuente: López, E. (2021).

Sanitarios y regaderas acondicionados por Unicef



Fuente: López, E. (2021).

Anexo 35. CONECTA FinMPP



Fuente: Arriba instalaciones de carpas y oficinas móviles en Zona conecta CIM CS Tijuana, Abajo, Pasos del procedimiento en Sala de espera, CIM LV Juárez. López, E (2021).



Reunión de representantes del consorcio interagencial



Fuente: OIM, 2021.

Zona Conecta Juárez



Fuente: López, E. (2021).

Zona de espera CONECTA Juárez



Fuente: López, E. (2021).

Zona de espera CONECTA Tijuana



Fuente: López, E. (2021).

Cruce y entrega Conecta Puesto Paso del Norte



Fuente: López, E. (2021).

Sobre el Autor

El autor es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Chihuahua y Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Ha sido servidor público en gobierno federal y estatal, así como consultor parlamentario en asuntos fronterizos, política social y poblaciones migrantes. Es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua y profesor asociado en el Colegio de Chihuahua, ha colaborado en diversos proyectos de investigación con el Grupo Interdisciplinar en Temas de migración (GITM), UC Davis, UCLA, UC San Diego, COLEF, UT Austin, UTEP, PIMSA, entre otros. Egresado del Doctorado en Estudios de migración de El Colegio de la Frontera Norte y colaborador con la Universidad de Texas.

Correos electrónicos: alopez.dem2019@colef.mx y ealr1983@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

López Reyes, E. A. (2022). “Infraestructuras migratorias y políticas de externalización del asilo en Ciudad Juárez y Tijuana 2016- 2021”. Tesis de Doctorado en Estudios de Migración. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. pp. 380.