

EXTERNALIZACIÓN DE LAS FRONTERAS Y BLOQUEO DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN EL NORTE DE MÉXICO

Externalizing Borders and Blocking Asylum Seekers in Northern Mexico

María Dolores París Pombo^a

Resumen. Este artículo analiza la convergencia de las políticas de asilo con las políticas de control migratorio en la frontera México-Estados Unidos, en el marco de la externalización de los controles fronterizos y del bloqueo de los solicitantes de asilo. Se muestra cómo el sistema de asilo se encuentra actualmente incrustado en los regímenes de frontera que dependen de intereses estratégicos de Estados Unidos y de México tanto en el ámbito internacional como doméstico. Se parte de las preguntas siguientes: ¿Cómo participan las políticas de asilo de Estados Unidos en los procesos de fronterización en el norte de México? ¿Cómo se relacionan estas políticas con los procesos de bloqueo y de movilidad transfronteriza de los solicitantes de asilo?

Palabras clave: régimen de fronteras; políticas de asilo; movilidad transfronteriza; México; Estados Unidos.

Abstract. *This article analyzes the intersection between asylum policy and migration controls at the U.S.-Mexico border, in the context of borders' externalization and blocking of asylum seekers in northern Mexico. It shows how the asylum system is now embedded in border regimes that depend on U.S. and Mexican strategic interests both internationally and domestically. It responds to the following questions: How are U.S. asylum policies involved in the processes of borderization in northern Mexico? How do these policies relate to the processes of hindering or permitting cross-border mobility of asylum seekers?*

Keywords: border regime; asylum policy; transborder mobility; Mexico; United States.

^a El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México. E-mail: mdparis@colef.mx. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1714-2112>.

Introducción

Los países del Norte global han impulsado desde hace décadas políticas para mantener a distancia a los solicitantes de asilo y evitar que lleguen a sus territorios (FitzGerald, 2019). Estas políticas de “control a distancia” parten tanto de formas de presión contra particulares – sobre todo las empresas de transporte – como de acuerdos internacionales, regionales o binacionales para garantizar el bloqueo y la readmisión de los solicitantes de asilo en terceros países considerados como “de tránsito”. Las diversas formas de cooperación para la externalización de los controles fronterizos han supuesto muchas veces, para los países periféricos, ganancias políticas o ingentes apoyos económicos para el desarrollo y para la militarización. Es decir, la externalización de las fronteras no sólo debe ser analizada como una imposición neocolonial, sino que debe ser observada también en función de intereses estratégicos de países periféricos¹ (Genç, Heck, Hess, 2019).

La externalización de los controles fronterizos de Estados Unidos hacia México ha ocurrido a lo largo de varias décadas y ha implicado regularmente transferencias masivas de recursos hacia el gobierno mexicano para el desarrollo y la seguridad. El caso más claro de este intercambio fue la Iniciativa Mérida, que implicó inyecciones millonarias asignadas por el Congreso estadounidense para las agencias militares y policíacas en México, así como para el Instituto Nacional de Migración (INM) de este país.

Si bien el gobierno estadounidense ha negociado desde hace décadas con su contraparte mexicana acuerdos, políticas y operativos de control de la movilidad, particularmente en la frontera con Guatemala, la administración de Donald Trump (2017-2021) dio pasos cruciales para externalizar el sistema de asilo hacia el norte de México mediante un conjunto de medidas que restringen la protección internacional en la frontera y que obligan a los solicitantes de asilo a esperar de manera indefinida en las ciudades del norte de México. El bloqueo de los solicitantes de asilo se volvió casi permanente a partir de la declaración de la contingencia sanitaria debido a la pandemia causada por el virus SARS-Cov-2. Al llegar a la presidencia, Joseph Biden prometió restaurar el sistema de asilo en la frontera sur de su país, pero a un año de su mandato, el bloqueo no ha hecho más que agravarse con el crecimiento extraordinario de las migraciones forzadas.

Este artículo busca analizar las negociaciones entre México y Estados Unidos que llevaron a políticas de externalización del asilo. Así mismo, se describen

¹ Utilizo la noción de Periferia no sólo con base en los aportes realizados por intelectuales latinoamericanos a mediados del siglo XX (Dos Santos, 2002), sino también por la situación geográfica de ciertos países, cercanos y dependientes de países del centro (del Norte global). Esta es sin duda la situación de México frente a Estados Unidos, pero también de Europa del este, el Magreb y Turquía en relación con la Unión Europea.

los procesos de fronterización y militarización que resultaron de esas políticas. Las preguntas que guían el argumento son las siguientes: ¿Cómo participan las políticas de asilo de Estados Unidos en los procesos de fronterización en el norte de México? ¿Cómo se relacionan estas políticas con los procesos de bloqueo y de movilidad transfronteriza de los solicitantes de asilo?

Para contribuir a su respuesta, se propone en primer lugar un marco analítico para comprender cómo se han desarrollado los procesos de externalización del asilo en las primeras dos décadas del siglo XXI. A continuación, se muestra el impacto que tuvieron distintos acuerdos binacionales y regionales para transformar la región México-Centroamérica en una amplia franja tapón. En un tercer apartado, se describe el acelerado proceso de externalización del asilo durante el gobierno de Donald Trump, culminado con la declaración de contingencia por la pandemia de COVID-19 y continuado bajo el gobierno de Biden. Finalmente, se analizan las políticas de México en el marco de las negociaciones para la externalización del asilo hacia su frontera norte.

La externalización del asilo

La política de asilo consiste en el diseño institucional y político de sistemas legales que dan forma a decisiones sobre la protección internacional (FitzGerald, Arar, 2018). Los países signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) o de otros acuerdos en la materia tienen la obligación de adaptar las normas y las instituciones nacionales al sistema internacional de protección de los refugiados. Por un lado, existe una gran variación en las leyes, políticas e instituciones diseñadas a nivel nacional, así como de figuras de protección (asilo, refugio, protección humanitaria, protección complementaria, entre otras) (FitzGerald, Arar, 2018). Por otro lado, los países de destino más ricos han desarrollado, desde fines del siglo XX, diversas formas de externalización del asilo para eludir sus compromisos internacionales. Para ello, han presionado o negociado con países periféricos para transformarlos en áreas de contención, en densas zonas de frontera o zonas tapón (Varela, 2019).

Estas prácticas de fronterización se basan no sólo en la construcción de muros físicos, sino también en la categorización de los cuerpos en movilidad como legítimos/ilegítimos (Gorman, 2017, p. 2) y en el desarrollo procedimientos burocráticos para seleccionar, clasificar y categorizar a migrantes y solicitantes de asilo. El discurso bipolar desarrollado a lo largo de la Guerra Fría en Europa y Estados Unidos – que justificaba la protección internacional prioritariamente de personas consideradas como “disidentes” en los países socialistas – ha sido sustituido por una biopolítica del asilo que consiste en la vigilancia, el desarrollo de técnicas de gobierno, la administración del cruce de las fronteras, el disciplinamiento y confinamiento de los cuerpos.

Los estados del Norte global han desarrollado múltiples tácticas de control a distancia, incluida la desterritorialización de la detención migratoria, el bloqueo de los flujos migratorios en el mar o en zonas de fronteras y el filtraje en países de primer asilo (Gorman, 2017; FitzGerald, 2019). Las estrategias de bloqueo de los flujos migratorios antes de su aproximación a los países más ricos de destino han puesto en entredicho, desde hace varias décadas, el derecho de los refugiados.

Hydman y Mountz (2008) han propuesto el concepto de “neo-refoulement” para referirse a esas prácticas basadas en la expulsión o devolución de los refugiados, distintas del “refoulement”, es decir de la devolución a países de origen o de residencia habitual donde peligran sus vidas. Los Estados firmantes de la Convención han encontrado modos de eludir así el principio de non-refoulement² relocalizando a los solicitantes de asilo en territorios ubicados fuera de la jurisdicción de estas naciones. En estos territorios intermedios, suelen carecer no sólo de recursos mínimos para sobrevivir, sino también de derechos. Muchas veces se encuentran en una situación legal liminal, sin estatus migratorio, esperando durante años una resolución de sus procesos de asilo.

La externalización resulta generalmente de negociaciones complejas para convencer u obligar a otros países a bloquear el paso de los solicitantes de asilo o bien a mantenerlos durante un tiempo indefinido en sus territorios mientras se procesan sus casos. Ocasionalmente, estas negociaciones desembocan en acuerdos de tercer país seguro o primer país de asilo³. Casi siempre, ponen sobre la mesa factores no relacionados con las migraciones ni con el asilo. Por ejemplo, pueden implicar beneficios comerciales para los países periféricos, ayudas financieras para el desarrollo de estos países o cooperación en materia militar (Betts, 2013). A medida que sectores políticos de los países ricos de destino lucran con discursos sobre el miedo a la llegada masiva de migrantes y refugiados, los gobiernos de estos países se ven mayormente presionados para externalizar las fronteras.

En la medida en que involucra negociaciones con antiguas colonias o con países económica o militarmente dependientes, la externalización puede verse como una estrategia política neocolonial; no obstante, también debe

² El principio de *non-refoulement* o no devolución, es un principio del derecho internacional consuetudinario que constituye la columna vertebral del sistema internacional de protección de los refugiados. Está estipulado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y refiere al compromiso de no devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde él o ella corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951)

³ De acuerdo con el Consejo Noruego para los Refugiados, el principio de “primer país de asilo” justifica generalmente la decisión de devolver a un solicitante de asilo a otro país por el que viajó previamente. La noción de “tercer país de asilo” es más amplia, e incluye otras formas de envío o expulsión de los solicitantes de asilo hacia países que son considerados como seguros.

ser analizada como un posible recurso de poder para los países periféricos y responder incluso a intereses geoestratégicos de estos países (Genç, Heck, Hess, 2019). Para Estados que desarrollan con cierta eficacia políticas de interdicción de las salidas y de bloqueo de los flujos, la amenaza de levantar esas barreras y provocar la tan temida “crisis migratoria” puede fungir como un argumento de peso para reorientar a su favor la política exterior de los países de destino. Es más, la promesa de construir un amplio perímetro de seguridad⁴ puede ser una fuente inagotable de transferencia de recursos, ya que la seguridad misma se ha vuelto un mercado muy dinámico y que parece continuamente alimentarse a sí mismo a través de los propios discursos hegemónicos en torno a las amenazas de invasión – por terroristas, drogas e “inmigrantes ilegales”.

El reforzamiento de regímenes de frontera puede tener también, en los países periféricos, una función de consolidación y legitimación del militarismo y del nacionalismo estatal. El llamado incesante al refuerzo de las fronteras ha provocado, por ejemplo, el auge del nativismo y de diversas manifestaciones de xenofobia tanto en el este de Europa y en el Magreb como en México. La construcción de muros, la instalación de dispositivos y agencias de vigilancia y control de los flujos en amplias regiones consideradas como “de frontera”, permite refrendar continuamente la idea de soberanía y justifica la guerra sin fin (París, 2019).

La externalización de los controles fronterizos y del asilo hacia México

Hasta el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), los acuerdos de cooperación y la transferencias de recursos hacia la política migratoria de México eran relativamente secretos y difíciles de rastrear (FitzGerald, 2019)⁵. Sin embargo, se puede observar la coincidencia entre acuerdos migratorios binacionales, acuerdos comerciales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) y la intensificación del control migratorio.

El primer acuerdo abierto de transferencia de fondos para la externalización de las fronteras y la securitización fue la Iniciativa Mérida (2007), un plan estadounidense de ayuda para las agencias de seguridad mexicanas, y en menor medida, de Guatemala, Honduras, El Salvador, República Dominicana y Haití. Este programa contenía un tercer pilar denominado “Crear estructuras fronterizas del siglo XXI” que contemplaba “proveer de infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en el norte y

⁴ Esta fue una de las promesas que hizo, después de los ataques del 11 de septiembre, el presidente mexicano Vicente Fox al estadounidense George W. Bush.

⁵ En una entrevista con un excomisionado del INM que llevé a cabo en febrero de 2014, me pidió apagar la grabadora para explicar los apoyos financieros estadounidenses para las deportaciones hacia regiones distintas a Centroamérica. A pesar de que el excomisionado era ya un empresario, seguía preocupado por mantener la imagen de México como totalmente soberano en su política migratoria.

sur (de México), los puntos de cruce terrestre, los puertos y los aeropuertos". Entre 2008 y 2015, el Congreso de los Estados Unidos otorgó cerca de 86.6 millones de dólares a México para el control de su frontera con Guatemala. En 2015, el presidente Barack Obama solicitó 115 millones de dólares, a los que el Congreso sumó 79 millones, con la finalidad de "proteger su frontera sur y realizar la reforma de su sistema judicial" (París, Díaz, 2020).

En el marco de Iniciativa Mérida, México impulsó, en 2014, el "Programa Integral para la Frontera Sur" que fue anunciado un día después de la visita del entonces Vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden, para presionar a los gobiernos mexicano y centroamericanos con el fin de que frenaran el flujo de niños y adolescentes no acompañados que entraban a Estados Unidos por su frontera sur⁶. Los operativos del Programa se concentraron no sólo en las cercanías de la frontera con Guatemala, sino sobre todo a lo largo de las rutas principales y en el tren de carga, donde solían viajar muchos centroamericanos de sur a norte (París, 2017).

Históricamente, la mayoría de los operativos de control y verificación y más del 70% de las detenciones se realizaban en los estados del sur de México, particularmente en Chiapas. Las políticas de bloqueo y la militarización de la frontera norte fueron fomentados por la llamada "guerra contra las drogas" declarada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012). A través de distintos operativos que tuvieron su epicentro en las ciudades cercanas a la frontera con Estados Unidos, se multiplicaron desde entonces los efectivos de la entonces policía federal, de la actual guardia nacional y del ejército. Así mismo, con el argumento de impedir el tráfico de drogas hacia el norte, se instalaron retenes para el control de la movilidad en carreteras y vías ferroviarias del norte del país (París, 2019).

La expulsión y el bloqueo de solicitantes de asilo en las ciudades del norte de México son procesos mucho más recientes, que adquirieron visibilidad a partir del aumento de la migración haitiana en 2016, de la modificación de las políticas de acogida de migrantes caribeños en Estados Unidos, así como del crecimiento las solicitudes de asilo y de protección humanitaria en los puertos de entrada terrestres. En el caso de los cubanos el punto de quiebre fue la reanudación de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos y el final de la política de perdón especial (*Special Parole Policy*), decretada en enero 2017, unos días antes del final del gobierno de Obama (DHS, 2017). En el caso de la migración haitiana, la política de protección humanitaria y reunificación familiar se terminó en 2016, cuando decenas de miles de personas de esa

⁶ En el Verano 2014, el president Barack Obama declaró una emergencia humanitaria en su país por la llegada de cerca de 54 mil niñas, niños y adolescentes no acompañados. De inmediato, envió al vicepresidente Biden a acordar medidas para frenar este flujo con los gobiernos centroamericanos y mexicano.

nacionalidad, provenientes en su mayoría de Sudamérica, se presentaron en el puerto de San Ysidro (contiguo con Tijuana) para solicitar su entrada a Estados Unidos.

Mientras que las autoridades estadounidenses aceptaron recibir a estas personas a cuentagotas para procesar caso por caso, algunos funcionarios mexicanos decidieron establecer una lista de solicitantes para evitar que éstos se congregaran durante días en las cercanías de la garita (París, Montes, 2021). Lo que inicialmente resolvía un problema de atención humanitaria, al evitar la espera a la intemperie de familias solicitantes de asilo y de personas en condiciones de gran vulnerabilidad, terminó por volverse un sistema generalizado de contención en todos los puertos de entrada de la frontera. Este sistema, denominado medición o regulación de las entradas (*metering*), provocaba una gran incertidumbre entre la población en espera, pues la regulación era, en los hechos, totalmente irregular: mientras que algunos días, las autoridades estadounidenses aceptaban recibir a 20 personas, otros días podían procesar a 100 o a ninguna. El sistema era además totalmente opaco, al no figurar en ninguna ley ni programa oficial mexicano o estadounidense. Eran frecuentes las protestas en las garitas porque las autoridades dejaban pasar a ciertos peticionarios sin que esperaran su turno o por denuncias de corrupción.

El gobierno de Donald Trump aceleró el proceso de externalización con un conjunto de medidas políticas que, en los hechos, fueron cerrando las puertas a la gran mayoría de las personas que buscaban protección internacional en la frontera sur de Estados Unidos. Muchas de estas medidas requirieron de la anuencia y colaboración del gobierno mexicano, primero bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto y a partir de diciembre de 2018, con Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Con la emergencia de la movilidad colectiva y organizada por México de migrantes centroamericanos, en las denominadas “caravanas migrantes”, se intensificaron las políticas contra los refugiados y las expresiones de xenofobia y racismo por parte de los gobiernos (a ambos lados de la frontera) (París, Montes, 2021).

Los dispositivos para el bloqueo y la espera indefinida de los solicitantes de asilo

A diferencia de gobiernos anteriores, en lugar de negociar beneficios con los países de origen y de tránsito, Trump utilizó principalmente las amenazas de cancelar acuerdos comerciales o retirar fondos de ayudas militares y al desarrollo. Así fue como, durante su gobierno, llegó a acuerdos de tercer país seguro con Guatemala, Honduras y El Salvador, tres países del norte de Centroamérica que durante años exhibieron las tasas de homicidios más altas del mundo y de donde son originarios la mayoría de los solicitantes de asilo que pasan por México. Algunas de las políticas impulsadas por Trump consistieron en

fomentar formas de violencia institucional espectaculares contra las familias, los niños, niñas y adolescentes y los solicitantes de asilo. Así, en febrero de 2018 el gobierno estadounidense anunció una política de “tolerancia cero en la frontera” que consistía en separar a las familias recluyendo por separado a los padres o deportándolos a sus países de origen. Esta política fue interrumpida en junio de ese año por decisión de un juez, en respuesta a una demanda de la American Civil Liberties Union (ACLU). Sin embargo, el departamento de seguridad nacional de Estados Unidos ha sido incapaz, hasta la actualidad, de reunificar a muchos de los niños y niñas con sus padres⁷.

La políticas en la frontera con México tuvieron el claro propósito de cancelar el derecho de asilo para la gran mayoría de las personas que huían de sus lugares de origen. En junio de 2018, las autoridades estadounidenses cancelaron las posibilidades de solicitar asilo para las personas víctimas de “violencia privada” es decir infligida por un miembro de la familia o por pandillas (Pierce, 2019). Esto excluía, en los hechos, a la gran mayoría de los solicitantes de asilo mexicanos y centroamericanos que huyen principalmente de condiciones de grave inseguridad y violencia causadas por organizaciones criminales. A lo largo de 2017 y 2018, el gobierno generalizó el sistema listas de espera o *metering* para solicitantes de asilo a todos los puertos de entrada de la frontera, lo que provocó esperas de más de 9 meses para cruzar a Estados Unidos a solicitar protección (París, Díaz, 2020).

En enero de 2019, el gobierno estadounidense lanzó el programa eufemísticamente denominado “Protocolos de Protección al Migrante” (MPP) y conocido como “Quédate en México”, mediante el cual envió a México a solicitantes de asilo de terceros países que habían pasado una entrevista de temores fundados con un oficial de inmigración en Estados Unidos. Los solicitantes de asilo llegaban a la frontera mexicana con su expediente en inglés y una cita para alguna corte de inmigración situada generalmente en el puerto de entrada estadounidense. Debían presentarse en la garita los días de sus audiencias en la corte y eran conducidos ante el juez por funcionarios de la agencia de control de aduanas y de fronteras (CBP).

El programa MPP inició en el puerto de San Ysidro, limítrofe con Tijuana, en enero 2019; en marzo 2019, el programa empezó a implementarse también en los puertos de El Paso y Calexico, contiguos respectivamente a Juárez (Chihuahua) y Mexicali (Baja California). En julio de 2019, se extendió a las ciudades de Matamoros y Nuevo Laredo (Tamaulipas), en el noreste del país. Así, a lo largo de 2019, más de 58 mil personas solicitantes de asilo fueron enviadas a

⁷ <<https://www.aclu.org/issues/immigrants-rights/immigrants-rights-and-detention/family-separation>>.

estas ciudades del norte del país a esperar el desarrollo de sus procesos de asilo en cortes de inmigración estadounidenses (París, Díaz, 2020).

El 20 de marzo de 2020, en razón de la contingencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19, el gobierno de Estados Unidos emitió una orden basada en su Acta de Servicios de Salud Pública, donde se establecía el cierre de las fronteras con México y Canadá para los viajes considerados “no esenciales”. Adicionalmente, instruyó a la Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras (CBP, por sus siglas en inglés), perteneciente a ese Departamento, dejar de detener a migrantes no autorizados en sus centros de detención temporales y devolverlos de inmediato al país por donde entraban (México o Canadá) (DHS, 2020). Entre marzo 2020 y enero 2021, 442,000 personas fueron expulsadas a México de manera expedita nacionalidad. Desde el inicio de su gobierno, Biden no sólo no terminó con estas expulsiones sino que aumentó las nacionalidades y los números de migrantes enviados a la frontera norte de México sin la oportunidad de solicitar asilo. Así, entre febrero y diciembre de 2021, expulsó a más de un millón de personas (CBP, 2022).

Desde el inicio de la pandemia, se estableció así en los hechos la devolución o la negación de la entrada a personas sin documentos, sin establecer un procedimiento de detección de casos con necesidades de protección internacional. Se cerraron las listas de espera que llevaban más de dos años regulando la entrada de aspirantes por las garitas y los oficiales de inmigración de Estados Unidos dejaron de abrir la puerta en las mañanas para recibir a determinado número de solicitantes, como lo habían hecho a lo largo del último par de años (Leutert *et al.*, 2020).

En el caso de quienes esperaban en México bajo el programa MPP, el 23 de marzo de 2020, el DHS emitió una declaración posponiendo todas las audiencias hasta el 22 de abril de 2020. Esa fecha se extendió más tarde al 1 de mayo de 2020 y se siguió extendiendo mes con mes hasta febrero de 2021 (Leutert *et al.*, 2020).

Fronteras securitarias y humanitarias

A pesar de las medidas políticas punitivas tomadas desde el inicio del gobierno de Trump, el año fiscal 2019 mostró el mayor crecimiento de los flujos migratorios en más de 10 años. El gobierno estadounidense fue escalando las amenazas y los insultos contra los migrantes y contra los propios gobiernos de la región; amenazó a México con imponer tarifas a todos los productos de importación provenientes de este país, iniciando con un 5% para alcanzar un 25%, en caso de que el gobierno mexicano no tomará inmediatamente medidas drásticas para cortar el flujo migratorio.

El 7 de junio 2019, ambos gobiernos presumieron haber alcanzado acuerdos para evitar que se cumplieran las amenazas de Trump: México asumió el compromiso de extender hacia la frontera de Tamaulipas el programa MPP; así mismo, anunció el despliegue de cerca de 6,000 agentes de la Guardia Nacional en su frontera sur y otros 15,000 en la frontera norte. Esta agencia de seguridad, recién creada e integrada principalmente por personal del ejército y de la marina, tenía en principio el mandato de disminuir los altísimos niveles de inseguridad ligada al tráfico de drogas y al crimen organizado (Fry, 2019).

El Congreso de la Unión, con la mayoría formada por el partido gobernante (Movimiento de Regeneración Nacional o MORENA), aprobó rápidamente la Ley de la Guardia Nacional a la medida de las circunstancias para asegurar que esta agencia se dedicara, entre otras funciones, a apoyar al INM, lo que permitiría en los meses siguientes aumentar considerablemente el número de detenciones y deportaciones de migrantes centroamericanos.

Los acuerdos de junio, que constituían una imposición de parte de Estados Unidos sin el menor beneficio ni garantía para México, fueron celebrados por el gobierno mexicano a través de un acto multitudinario en Tijuana (al noroeste de México). El evento, encabezado por el presidente mexicano y al que asistieron la Secretaría de Gobernación, el Secretario de Relaciones Exteriores, 16 gobernadores, otros muchos funcionarios públicos y miles de simpatizantes de MORENA, fue denominado oficialmente “Acto de Unidad en Defensa de la Dignidad de México y en Favor de la Amistad con el Pueblo de los Estados Unidos” (Ferri, 2019).

Este evento ilustra bien el dinamismo de los procesos políticos de (re)fronterización o de (re)configuración de los regímenes de frontera (Mezzadra, Neilson, 2013; Genç, Heck, Hess, 2019). Mientras que los acuerdos constituían un paso más en la externalización de los controles fronterizos y de los procesos de asilo, el gobierno mexicano los presentó como un acto “de amistad” con el pueblo estadounidense y un refuerzo de la soberanía nacional. Paradójicamente, en el discurso político del partido en el poder, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el gobierno estadounidense que amenazó e insultó a México, no era considerado como un enemigo sino a lo mucho, como un profesor particularmente severo al que habría que esforzarse por contentar. En su largo discurso pronunciado en la frontera durante el *Acto por la Dignidad...* arriba reseñado, AMLO aseguró: “Debemos estar vigilantes y aplicados en nuestra relación con los Estados Unidos. Debemos trabajar muy fuerte en los próximos meses y evitar decisiones que nos puedan perjudicar severamente” (Cruz, 2019).

Los acuerdos intensificaron el bloqueo y provocaron un crecimiento acelerado de las devoluciones a México de solicitantes de asilo bajo el programa

MPP. Estos se encontraron en condiciones cada vez más precarizadas, sin derechos, y tuvieron que sobrevivir sujetos a diversos dispositivos humanitarios. Algunas ciudades del norte de México vieron llegar a decenas de agencias dedicadas a proteger y brindar servicios a la población migrante y refugiada, o bien a retornarla a sus lugares de origen. Llegaron fondos internacionales, en gran parte desde fundaciones o del propio gobierno estadounidense, para contribuir a la construcción de la frontera humanitaria en el norte de México.

Organizaciones de la sociedad civil y congregaciones religiosas que eran muy dinámicas en algunas ciudades del norte de México, fundaron nuevos albergues para migrantes o expandieron sus servicios. En Tijuana, el Ejército de Salvación, una de las instituciones que durante más tiempo había brindado servicios humanitarios a población en movilidad, fundó en 2015 un albergue para mujeres y niños migrantes. La orden de los Scalabrinianos que administraba desde hace más de dos décadas dos albergues en Tijuana, construyó en 2020 un centro para la capacitación e inserción laboral de personas migrantes. Otras organizaciones nuevas abrieron también albergues y centros de integración en inmuebles adecuados para ello, en iglesias, bodegas y edificios abandonados. Mientras que algunas de estas asociaciones y congregaciones lograron culminar procesos largos de profesionalización y atención a poblaciones en movilidad, muchos albergues instalados al final de la década de 2010 carecen de condiciones materiales, de seguridad y de personal calificado para brindar servicios dignos a esas poblaciones.

Ante el crecimiento continuo de población migrante bloqueada en el norte de México, acudieron también decenas de organizaciones no gubernamentales internacionales para brindar servicios especializados en los albergues o asesoría legal a los solicitantes de asilo. Algunas, como Save the Children o Asylum Access, atendían a sectores particulares de esa población; muchas eran socias de agencias internacionales de las Naciones Unidas, como UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Estas agencias, a la vez, abrieron misiones por primera vez en Tijuana y Ciudad Juárez y canalizaron fondos para albergues y nuevas instalaciones especializadas en la atención a población migrante y refugiada.

El gobierno mexicano inició proyectos amplios de atención primaria e inserción laboral: fundó Centros de Integración al Migrante (CIM) en Ciudad Juárez y en Tijuana que constituían enormes centros de acogida instalados en antiguas maquiladoras. Algunos empresarios presionaron al gobierno para que se otorgaran permisos temporales de trabajo, en una zona industrial que siempre tiene altos requerimientos de mano de obra no especializada. Muchas de las familias más precarizadas se vieron orilladas a acogerse al Programa de Retorno Voluntario de la OIM; esta agencia abrió un subprograma para

retornar a Centroamérica las personas bajo MPP que abandonaban sus casos (París, Díaz, 2020).

Al inicio de la pandemia, la OIM creó “espacios filtro”, es decir hoteles y espacios en ciertos albergues dedicados al confinamiento de la población migrante y al triaje médico⁸. El equipo a cargo de los espacios filtro comprendía funcionarios internacionales, instituciones públicas, asociaciones civiles y sector privado, coordinados por la OIM.

Sin embargo, todas estas nuevas infraestructuras migratorias se concentraban fundamentalmente Tijuana y Ciudad Juárez. En la mayor parte del amplísimo territorio a lo largo de la frontera norte de México, la población migrante se vio obligada a subsistir en campamentos improvisados, hacinada en los pocos albergues e iglesias que abrían sus puertas, generalmente insertadas en empleos muy precarios y muy vulnerables a agresiones, abusos o delitos. Incluso en Tijuana, los más de 30 albergues se vieron ampliamente rebasados por el crecimiento de la población bloqueada por las políticas de asilo y los migrantes formaron también campamentos de sobrevivencia en las cercanías de la frontera, o sobrevivieron en zonas periféricas hacinados en pequeños departamentos y casas rentadas.

Los fondos otorgados por el gobierno estadounidense para la construcción de la frontera humanitaria (Walters, 2010) en el norte de México no hicieron más que aumentar con el inicio del gobierno de Biden. Una de las primeras medidas adoptadas por presidente entrante fue la readmisión de cerca de 13,000 personas que todavía tenían abiertos casos en las cortes bajo MPP⁹. A través de un complejo dispositivo de filtraje sanitario-migratorio y de provisión de diversos servicios como alojamiento, alimentación y salud, participaron nuevamente decenas de organizaciones, instituciones públicas y agencias internacionales bajo la coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En junio 2021, el gobierno de Biden dio por terminado el programa a través de un memorándum. Los estados de Texas y Missouri demandaron al gobierno federal considerando infundada esta decisión. En agosto 2021, un juez federal del distrito norte de Texas dio la razón a ambos estados, determinando que el gobierno de Biden debía reiniciar el programa “de buena fe”. El gobierno mexicano podía haber argumentado la ausencia de condiciones materiales y

⁸ Las personas ingresaban voluntariamente a estos espacios filtro pero, una vez dentro, tenían que permanecer encerrados en un cuarto de hotel o en un pequeño espacio de un albergue durante dos semanas, en el que se les daban los alimentos y los servicios de salud.

⁹ Esto representa cerca de la mitad de los casos pendientes en las cortes. Muchos de los solicitantes de asilo no tuvieron acceso a la información sobre las oportunidades de volver a entrar a Estados Unidos y seguir allí sus casos. Otros habían regresado a sus lugares de origen por las condiciones de extrema precariedad o después de haber sufrido agresiones graves en el norte de México.

de bases legales en México para recibir a extranjeros enviados de fuerza a este país. Sin embargo, decidió utilizar el programa como moneda de cambio para otras formas de cooperación del gobierno estadounidense. Así, además de exigir condiciones sanitarias más estrictas para las personas devueltas a México (test y vacunación), puso sobre la mesa de negociaciones el envío a México de más de 8 millones de vacunas contra la COVID-19 y apoyos para el programa *Sembrando Vida*, un programa de reforestación impulsado principalmente en el sur de México que, de acuerdo con el propio gobierno, constituye una de las políticas principales para promover el desarrollo rural y contrarrestar la migración (MPI, 2021).

Conclusiones

La progresiva militarización, el bloqueo y devolución de los solicitantes de asilo a la frontera norte de México, no responden sólo a una coyuntura particularmente adversa para los migrantes bajo el gobierno de Trump. Más bien, se enmarcan en la progresiva militarización y securitización de la frontera México-Estados Unidos. Del lado norte de la frontera, los enormes dispositivos de vigilancia y de control han sido instalados a lo largo de décadas, tanto por los republicanos como por los demócratas, legitimados con discursos de guerra contra las drogas, el terrorismo y la inmigración ilegal. Estas causas amalgamadas animan regularmente a los movimientos nativistas y racistas estadounidenses (París, 2019).

Del lado sur de la frontera, la militarización ha sido justificada inicialmente por la guerra contra las organizaciones traficantes de drogas. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, el proceso de militarización ha alcanzado a todo el territorio nacional. El despliegue de la Guardia Nacional para contener los flujos migratorios no representa por lo tanto una simple imposición del gobierno estadounidense sino que responde a intereses estratégicos del Estado mexicano.

El presidente AMLO llegó al poder, en diciembre 2018, anunciando que por primera vez, México impulsaría una política migratoria acorde a derechos humanos. A seis meses de su presidencia, impulsó la militarización de los controles migratorios, con operativos cada vez más violentos contra los migrantes. Posiblemente este golpe de timón respondía a una evaluación pragmática de su equipo de gobierno que consideró como un costo político menor “sacrificar” los derechos humanos de los migrantes ante la posible debacle económica que hubiera significado el aumento de las tasas arancelarias. Podemos plantear también la siguiente hipótesis complementaria: considerando que durante ese gobierno las agencias militares desempeñaron un rol cada vez más relevante en los ámbitos económicos (particularmente en la construcción de infraestructura ferroviaria, carretera y aeroportuaria), político, cultural, de salud y de seguridad

pública, la presencia masiva de la Guardia Nacional en las fronteras estaba en consonancia con la militarización del país.

El crecimiento incesante de población con necesidades de protección internacional en el norte de México ha sido atendida por una multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil y agencias humanitarias nacionales e internacionales, a pesar de lo cual miles de refugiados se han encontrado en condiciones de calle, viviendo en campamentos improvisados pegados a la frontera y sujetos a múltiples formas de violencias privadas e institucionales (París, Díaz, 2020). Diversas investigaciones y sobre todo, informes de la sociedad civil han dado cuenta de las condiciones de vida, los riesgos y las violaciones a derechos humanos de los migrantes en la región. Algunas líneas poco exploradas de la investigación ante esta nueva coyuntura migratoria son las estrategias de las propias personas migrantes y solicitantes de asilo para sobrevivir en esta región que constituye una de las más violentas del mundo y para movilizarse a través de la frontera.

El bloqueo de los solicitantes de asilo ha dado lugar a la emergencia de la frontera humanitaria, que va de la mano con la transformación de los confines del Estado en espacios simbólicos y regulatorios, privilegiados y excluyentes (Walters, 2010).

Referencias

- BETTS, Alexander. The migration industry in global migration governance. In: GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; NYBERG SORENSEN, Ninna (eds.). *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*. Routledge, 2013.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 1951. Disponible en: <<https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>>.
- CRUZ, Javier. A partir de la próxima semana México cumplirá compromisos con EU: AMLO. *Proceso*, 08.06.2019. Disponible en: <<https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/6/8/partir-de-la-proxima-semana-mexico-cumplira-compromisos-con-eu-amlo-226180.html>>.
- Customs and Border Protection (CBP). *Enforcement Statistics*. 2021. Disponible en: <<https://www.cbp.gov/newsroom/media-resources/stats>>.
- Department of Homeland Security (DHS). *Statement by Secretary Johnson on the Continued Normalization of our Migration Relationship with Cuba*. Homeland Security, 2017. Disponible en: <<https://www.dhs.gov/news/2017/01/12/statement-secretary-johnson-continued-normalization-our-migration-relationship-cuba>>.
- Department of Homeland Security (DHS). *Fact Sheet: DHS Measures on the Border to Limit the Further Spread of Coronavirus*. Homeland Security, 2020. Disponible en: <<https://www.dhs.gov/news/2020/06/16/fact-sheet-dhs-measures-border-limit-further-spread-coronavirus>>.

- Dos SANTOS, Theotonio. *Teoría de la dependencia*. Balance y perspectivas. México: Plaza y Janés, 2002.
- FERRI, Pablo. López Obrador: Se impuso la política sobre la confrontación. *El País*, 09.06.2019. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2019/06/09/actualidad/1560051510_236349.html>.
- FITZGERALD, David S. *Refuge Beyond Reach*. How Rich Democracies Repel Asylum Seekers. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- FITZGERALD, David S.; ARAR, Rawan. The Sociology of Refugee Migration. *Annual Review of Sociology*, v. 44, p. 387-406, 2018.
- FRY, Wendy. México desplegará 15 mil soldados en la frontera con Estados Unidos. *San Diego Tribune*, 26.06.2019. Disponible en: <<https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/primer-plana/articulo/2019-06-26/mexico-desplegara-15-mil-soldados-en-la-frontera-con-estados-unidos>>.
- GENÇ, Firat; HECK, Gerda; HESS, Sabine. The multilayered migration regime in Turkey: contested regionalization, declaration and legal precarization. *Journal of Borderlands Studies*, v. 34, n. 4, p. 489-508, 2019.
- GORMAN, Cynthia. Redefining refugees: Interpretive control and the bordering work of legal categorization in U.S. asylum law. *Political Geography*, v. 58, p. 1-10, 2017.
- HYDMAN, Jennifer; MOUNTZ, Alison. Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. *Government and Opposition*, v. 43, n. 2, p. 249-269, 2008.
- LEUTERT, Stephanie (dir.). *Protocolos de protección a migrantes: Implementación y consecuencias para los solicitantes de asilo en México* [Report: Proyecto de Investigación de Políticas n° 218]. Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson/ Strauss Center for International Security and Law-The University of Texas at Austin, 2020. Disponible en: <<https://www.strauscenter.org/campi-publications/>>.
- MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. Subjectivity and Struggles on the Threshold of Justice's Excess. In: BALIBAR, Etienne; MEZZADRA, Sandro; SAMADDAR, Ranabir (eds.). *The Borders of Justice*. Philadelphia: Temple University Press, 2013.
- Migration Policy Institute (MPI). *Court Order Relaunch Remain in Mexico*. 2021. Disponible en: <<https://www.migrationpolicy.org/article/court-order-relaunch-remain-in-mexico>>.
- PARÍS POMBO, María Dolores. *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 2017.
- PARÍS POMBO, María Dolores. Violence at the U.S.-Mexico Border. In: MENJÍVAR, Cecilia; RUIZ, Marie; NESS, Immanuel (eds.). *The Oxford Handbook of Migration Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 485-500.
- PARÍS, María Dolores; DÍAZ, Emiliano. La externalización del asilo a la frontera norte de México: los protocolos de protección al Migrante. In: *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones*. Informe 2019. México: Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), 2020, p. 85-120.

- PARÍS, María Dolores; MONTES, Verónica. Hostility, Humanitarianism, and Radical Solidarity with Migrants in Tijuana, Mexico. In: FARET, Laurent; SANDERS, Hilary (eds.). *Migrant Protection and the City in the Americas*. Palgrave Macmillan, 2021, p. 211-235.
- PIERCE, Sarah. *Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration*. Washington: Migration Policy Institute, mayo 2019.
- VARELA, Amarela. México, de “frontera vertical” a país tapón”. Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México. *Iberoforum*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, v. XIV, n. 27, p. 49-56, 2019.
- WALTERS, William. Foucault and Frontiers. Notes on the Birth of the Humanitarian Border. In: BRÖCKLING, Ulrich; Klassman, Susanne; Lemke, Thomas (eds.). *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. Routledge, 2010, p. 138-164.