



Héctor Antonio **PADILLA DELGADO\***

\*. Profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Estudia temas de política cultural y urbana, interacciones transfronterizas y gobernanza migratoria en la región Juárez-El Paso. Ha sido coordinador de la revista Noesis y Doctorado en Ciencias Sociales, y jefe del Departamento de Ciencias Sociales. Desde los años ochenta participa en organizaciones de la sociedad civil. e-mail: hpadilla@uacj.mx

PRESENTADO: 21.04.22

ACEPTADO: 09.05.22

# CIUDAD JUÁREZ Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA: CIUDAD, FRONTERA, PANDEMIA Y FLUJOS MIGRATORIOS, 2019-2021

27

## Resumen

Se estudia el efecto de la pandemia por COVID-19 en Ciudad Juárez, una urbe fronteriza con los Estados Unidos impactada directamente por el cierre de la frontera impuesto por ese país como una medida para enfrentar la contingencia sanitaria. Se expone su impacto en la vida cotidiana, economía y desigualdades sociales previamente existentes. Particularmente, la situación de las personas en condición de movilidad internacional que desde finales del 2018 llegan a la ciudad con la intención de cruzar a Estados Unidos en busca de refugio, así como las respuestas ciudadanas y gubernamentales hacia los flujos migratorios y las medidas para proteger esa población.

**Palabras Clave:** Ciudad; frontera; pandemia; migración; gobernanza.

## Summary

*The essay studies the effect of the COVID-19 pandemic in Ciudad Juárez, a border city with the United States directly impacted by the closure of the border imposed by that country as a measure to face the health contingency. Its impact of the pandemic on daily life, economy and previously existing social inequalities are exposed. In particular, the situation of people in conditions of international mobility who have arrived in the city since the end of 2018 with the intention of crossing into the United States in search of refuge, as well as citizen and government responses to migratory flows and measures to protect that population.*

**Key words:** City; border; pandemic; migration; governance.

## INTRODUCCIÓN

Desde que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia de COVID-19 ésta ha sido objeto de múltiples adjetivos. Se dice que es una crisis global porque abarcó a la totalidad de países e impactó prácticamente todas las dimensiones de la vida social. También, que es una enfermedad esencialmente urbana, porque la mayoría de los contagios ocurre en las grandes ciudades, donde la concentración es mayor y la movilidad de las personas más intensa (Carrión, 2021). Y porque fueron el centro de atención de las principales acciones de los gobiernos para tratar de contener el ritmo de los contagios. Confinamiento e inmovilidad de las masas fueron aspectos medulares de esas medidas.

Igualmente, puede decirse que es también una “enfermedad de frontera”, porque en los espacios fronterizos surgieron focos de tensión y conflicto, con el cierre de puertos internacionales terrestres, aéreos o marítimos que complementaron el confinamiento a escala internacional. Su objetivo es la contención de los contagios, pero al limitar la movilidad humana, los cierres de frontera contribuyeron a contener el desplazamiento internacional e implicaron limitaciones de facto del derecho humano a migrar y tener acceso a la protección internacional.

En las ciudades fronterizas latinoamericanas la nueva situación impuso retos adicionales por tratarse de lugares estratégicos para el tránsito de migrantes internacionales. Así ocurrió, por ejemplo, en las urbes localizadas en la frontera entre Venezuela y Colombia (Ramírez, Alba y Maldonado, 2020) y en las ciudades mexicanas colindantes con Estados Unidos, el destino final de este flujo. En tanto enfermedad urbana y fronteriza, presionó fuertemente a los sistemas de salud y provocó la saturación de los equipamientos hospitalarios en la mayoría de las grandes ciudades del mundo, sobre todo en los países más pobres. En estos últimos, la emergencia de salud agudizó problemáticas económicas, urbanas y culturales ya existentes. Es el caso de Ciudad Juárez, México, sus habitantes experimentaron la superposición de una crisis coyuntural -de salud y económica en torno a la enfermedad- con otras estructurales -urbana y de seguridad- y vieron crecer la desigualdad social.

En esa ciudad de más de un millón y medio de habitantes, los contagios por COVID-19 provocaron dificultades socioeconómicas y de salud, que se sumaron a las emanadas de un modelo de ciudad mercantil, fragmentada y segregada, producido por la integración subordinada a la economía internacional a través de la industria maquiladora de exportación, a la situación de inseguridad y violencia extrema que prevalece desde hace una década en torno a la disputa entre grupos del crimen organizado, por el control de la ciudad del mercado local y del tráfico internacional de drogas, y a la crisis humanitaria abierta por la nueva coyuntura migratoria a partir de finales de 2018, que combina la llegada a la ciudad de un flujo migratorio internacional más intenso y diverso con políticas de contención más duras que obligaron a miles de individuos y familias a quedar varadas por tiempo indefinido en las ciudades fronterizas. Fenómenos cuyo común denominador radica en la condición fronteriza de la ciudad, que la conecta estrechamente a procesos económicos globales formales e informales (industria maquiladora y tráfico de drogas) y establece en un punto geográfico clave de las rutas migratorias internacionales.

En este artículo se ofrece una perspectiva panorámica de esta ciudad fronteriza, de los problemas y desafíos de las personas en condición de movilidad para ejercer el derecho a migrar y de las respuestas locales a sus necesidades de protección. Específicamente, se analizan las tensiones entre el ejercicio del derecho a migrar, las medidas de contención migratoria, las acciones de salud pública para el control epidemiológico y la capacidad de respuestas local a la migración en ese contexto. Se propone que el cruce entre migración y emergencia sanitaria propició una experiencia de gobernanza con importantes lecciones sobre la capacidad del sistema local de actores para hacer frente a sus desafíos. Las instancias de coordinación creadas para apoyar a esa población fueron clave para que tuviera opciones de alojamiento al quedar varada en la ciudad al decretarse el cierre de la frontera México-Estados Unidos en 2020.

El texto se divide en tres apartados. En el primero se presenta el contexto socioeconómico de Ciudad Juárez previo al inicio de las caravanas

a partir de 2018, así como el desarrollo de la pandemia y sus efectos en la vida cotidiana, economía y conflictividad social. En el segundo, se describe la llegada y tránsito de miles de migrantes a la ciudad entre 2019 y 2021, las respuestas locales ante su llegada y las principales acciones en materia de atención humanitaria. Y en el tercero se aborda el impacto de las medidas de contención migratoria y de salud, impulsadas por las autoridades mexicanas y norteamericanas, en las personas en condición de movilidad, así como las medidas adoptadas por la sociedad local para brindarles auxilio y protección.

El contenido es producto de varios estudios de corte cualitativo y cuantitativo, que combinan la realización de encuestas a la población local y migrante, el seguimiento hemerográfico y la observación participante. Se apoya parcialmente en resultados del proyecto “Condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por el COVID-19”, coordinado por la Dra. Alicia Ziccardi, del IIS-UNAM, en el que se aplicó un cuestionario por las redes sociales en ocho ciudades para conocer el efecto de las medidas de salud al interior de las viviendas (ver Contreras y Padilla, 2021). Sobre todo, descansa en la participación en dependencias de gobierno y organizaciones sociales, como la Iniciativa Juárez y el albergue Leona Vicario, mencionados en el texto, así como en el Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios (GITM) creado en 2019 para estudiar los nuevos flujos migratorios (ver Padilla, 2020).

## CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E IMPACTOS DE LA PANDEMIA

Ciudad Juárez es una urbe que desde el siglo XX experimenta una realidad contrastante. En ella se aprecia una pujante vida económica centrada en la industria maquiladora de exportación, con efectos secundarios que alimentan a una importante clase media. Pero exhibe enclaves de pobreza y segregación socio-espacial causados por un mercado laboral con bajos salarios y políticas urbanas guiadas por intereses inmobiliarios especulativos que producen el crecimiento y dispersión de la mancha urbana. Desde hace dos décadas, tiene un marcado déficit de gobernabilidad, patente en las carencias de cobertura y calidad de servicios, equipamientos e infraestructura urbana, y en una crisis de seguridad con una elevada tasa de homicidios dolosos, que tan solo entre 2008 y 2012 arrojó más de diez mil víctimas (Padilla, Olivas y Alvarado, 2014, 72) y alrededor de 1500 al año entre 2019 y 2021 (Carmona, 2022).

Estos fenómenos se relacionan con su localización fronteriza, que facilita la estrecha integración de la ciudad a la economía global al ser parte de una concentración metropolitana binacional con una estrecha interacción económica, social y cultural con la ciudad vecina, El Paso, Texas y áreas conurbadas donde residen casi un millón de habitantes (U.S. Census Bureau, 2020). Su condición fronteriza propicia la atracción de capitales extranjeros en la industria maquiladora y otros sectores de la economía, al igual que de población migrante y actividades ilícitas como el trasiego de drogas, el tráfico humano y el contrabando.

### Imágenes 1 y 2. Vistas panorámicas de El Paso (izquierda) y Ciudad Juárez (derecha)



Fuente: Fotos tomadas por el autor.

Ciudad Juárez es la ciudad más grande del estado de Chihuahua. En 2020 tenía 1 millón 501 mil habitantes, el 40,6% de la entidad. Entre las características de sus habitantes destaca que una tercera parte es de origen migrante; más de 60% es menor de 35 años (INEGI, 2020); casi la tercera parte se ocupa en el sector formal, principalmente la industria maquiladora; el 85% está afiliada al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 2020); y percibe bajos ingresos, con dos terceras partes en condiciones de pobreza moderada o vulnerable por carencia social y de ingresos (CONEVAL, 2017; Plan Estratégico de Juárez, 2019).

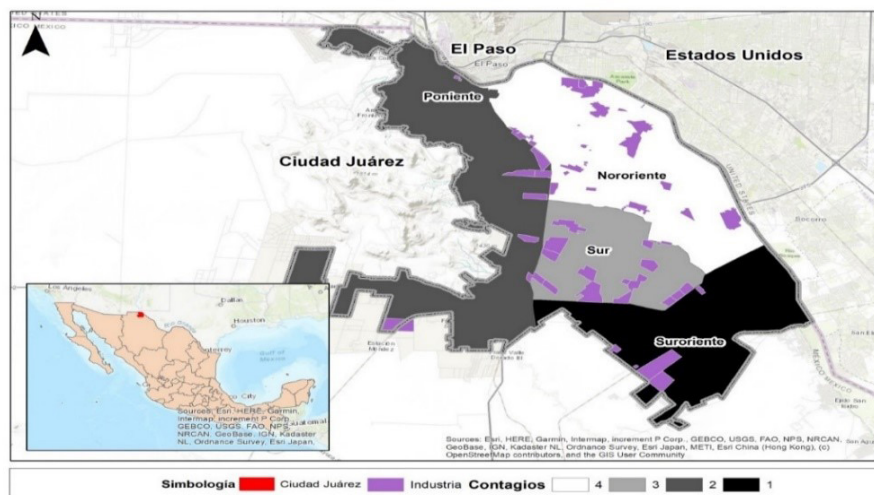
La ciudad tiene grandes asentamientos precarios y periféricos en el poniente y el suroriente, por la ocupación irregular de la tierra desde los años setenta del siglo XX y a partir de la primera década del actual por el mercado formal de vivienda dependiente de la derrama salarial de la industria maquiladora, la especulación inmobiliaria y una política nacional de producción de vivienda masiva que no garantiza el acceso a la vivienda digna (ONU-Hábitat, 2012; Contreras, 2020). Esto estimula la rápida dispersión de la mancha urbana y un excedente de viviendas sin ocupar. Entre 2005 y 2015 la mancha urbana creció una tercera parte, mientras que la población aumentó apenas un 6.4% (Padilla y Ginez, 2020), y hacia el 2020, más del 13% de las viviendas estaban deshabitadas o de uso temporal (INEGI, 2020).

Este el contexto local y los antecedentes de una ciudad fronteriza que desde finales de 2018 experimenta

otros dos fenómenos globales con nuevas complicaciones sociales y desafíos a la gobernanza local. Primero, el arribo masivo de migrantes internacionales procedentes principalmente de Centroamérica y de otras partes de América del Sur, el Caribe, África, Europa Oriental y Asia, que mayoritariamente llegaron a Ciudad Juárez como la última etapa en su largo recorrido para intentar el cruce a Estados Unidos como solicitantes de protección internacional. Luego, la pandemia por COVID-19 que, al detonar medidas de confinamiento social para contener los contagios, implicaron el endurecimiento de las acciones de contención migratoria impulsadas desde 2019 por los gobiernos de Estados Unidos y México; una circunstancia que complicó las condiciones de estancia de esa población en la ciudad, como se verá adelante.

A tres meses de iniciada la contingencia sanitaria, en junio de 2020 Ciudad Juárez registraba 2.693 casos positivos confirmados y 765 fallecimientos. La cifra se elevó a más de 20 mil y 3.200 los siguientes seis meses, durante el periodo de mayor expansión de los contagios. Luego, durante el 2021 el ritmo fue menor por el inicio de la vacunación masiva de la población, para volver a acelerarse entre diciembre de 2021 y principios del 2022 al aparecer la variante Omicrón. En febrero de este año, alcanzó 41.850 casos confirmados y 4.544 fallecimientos (Data México, 2022). La hospitalización de personas evidenció el déficit de camas en la ciudad, con una tasa de 1,2 por cada mil habitantes, menor a Chihuahua, la capital del estado, con 1,6 y a la media nacional de 1,5 (INEGI, 2020a).

**Mapa 1. Ciudad Juárez, mancha urbana y contagios**



Fuente: Elaborado por Marina Contreras, sin publicar.

Por ello, una de las primeras acciones del gobierno federal fue ampliar la capacidad hospitalaria, instalando áreas COVID-19 en tres hospitales del IMSS y uno del ISSSTE, y construyó uno del IMSS al suroriente de la ciudad (INEGI, 2020a). El gobierno estatal, por su parte, destinó un área del Hospital General y adaptó un gimnasio cercano para elevar el número de camas. Asimismo, ambos gobiernos junto con el municipal difundieron mensajes sobre las medidas de distancia social y el cuidado de los casos positivos o sospechosos de contagio. A partir de enero de 2021 el gobierno federal empezó a aplicar las vacunas. Primero a trabajadores esenciales (personal médico) y desde abril al resto de la población, iniciando por adultos mayores de 65 años.

Previamente a la disponibilidad de vacunas, la principal estrategia de salud fue el confinamiento de la población en los hogares y la restricción de labores productivas y comerciales. Primero, en el marco de la Jornada Nacional de Sana Distancia, entre marzo y junio de 2020. Luego con la fase de “Nueva normalidad” regulada por un sistema de monitoreo -el llamado semáforo epidemiológico, con cuatro colores que van de riesgo bajo a máximo: verde, amarillo, naranja y rojo- que mide la evolución de los contagios, fallecimientos y disponibilidad de camas, para determinar si deben cerrar o restringir las actividades en lugares públicos, oficinas de gobierno y centros de trabajo.

Esa estrategia tuvo efectos inmediatos en la vida cotidiana y economía de la ciudad, con la cancelación de los espacios públicos y la repetición en el plano local de escenas vistas en el resto del mundo: escuelas, calles y plazas vacías; una reducción sensible de la afluencia a los centros de trabajo, mercados públicos y centros comerciales, a donde se podía ingresar solo siguiendo estrictos protocolos de sanitización. Otra consecuencia, fue la pérdida de empleos y disminución de los ingresos en muchos hogares, provocados por los cambios en el semáforo epidemiológico, sobre todo cuando se establecía en los colores rojo o naranja que imponían severas restricciones. Al iniciar la crisis de salud, por ejemplo, de un total de 180 empresas maquiladoras, concentran 300 mil empleados, unos 180 mil estaban inactivos por la suspensión de actividades de 64 empresas (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2020).

La condición fronteriza de la urbe añadió complicaciones a la economía de la ciudad, con el cierre de la frontera impuesto por Estados Unidos entre marzo de 2020 y principios de noviembre de 2021. Como medida sanitaria, consistió en restringir los “cruces no esenciales” no vinculados a la actividad económica, de los mexicanos o extranjeros sin residencia legal o ciudadanía norteamericana. Esto perjudicó a decenas de miles de juarenses que dependen del cruce fronterizo para trabajar de manera irregular en la vecina ciudad de El Paso, surtirse de artículos más baratos o adquirir mercancías que venden en el lado mexicano. También provocó demoras en el suministro de insumos y exportación de manufacturas a la industria maquiladora, que depende del transporte de carga internacional.

Otro efecto fue la alteración del rol tradicional de la vivienda. Al convertirse en el principal espacio para contener los contagios se saturarse de actividades: trabajo, educación, recreación con familiares y amistades a distancia, lugar para el cuidado de enfermos y ejercicio. La vida cotidiana adentro de la vivienda la vida se complicó por la falta de información adecuada sobre los protocolos de seguridad e higiene cuando hay miembros de la familia contagiados en el hogar, y sobre todo, de espacios para habitaciones y baños separados. Además, muchos hogares vieron reducir sus ingresos y hubo dificultades para pagar alimentos, servicios, rentas, hipotecas y colegiaturas escolares (Contreras y Padilla, 2020).

Territorialmente, las dificultades para pasar la cuarentena fueron mayores en las zonas periféricas, carentes de parques, distantes de centros comerciales, servicios de salud y centros hospitalarios, donde vive la población de menores ingresos. Sobre todo, en el suroriente, por ser la más alejada de los equipamientos públicos y tener la mayor cantidad de viviendas mínimas de interés social, que aún están pagando sus ocupantes, empleados en la industria y sin oportunidad de ejercer el trabajo en casa. En cambio, el nororiente tuvo mejores condiciones, por contar con más comercios, equipamientos recreativos, hospitales y viviendas residenciales (IMIP, 2020), lo que permitió sobrellevar la cuarentena a sus habitantes de mayor ingreso y nivel educativo (Contreras y Padilla, 2021).

La pandemia también tuvo efectos políticos y sociales conflictivos al igual que en otros contextos nacionales (Bizberg, 2021). En Ciudad Juárez, esta fue un tema de la oferta política de aspirantes a un cargo público en las elecciones de 2021 y fuente de conflicto, por la incredulidad en la información oficial sobre los contagios, los protocolos sanitarios a seguir, lo que ocurría en los hospitales y la efectividad de las medidas gubernamentales. Para mitigar la zozobra y los efectos del confinamiento en la economía de hogares y empresas, los gobiernos federal y estatal repartieron ayuda alimentaria a población vulnerable, créditos para micro y pequeñas empresas, vigilaron el cierre de actividades económicas no esenciales, redujeron la actividad en edificios públicos y apoyaron a quienes perdieron el empleo con descuentos fiscales (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2020a).

Eso no cambió la percepción ciudadana negativa sobre el desempeño gubernamental. La ciudadanía cuestionó la falta de apoyos a los hogares, pedía subsanar las carencias materiales y humanas en los hospitales y suspender obras para destinar fondos a la salud. Con la operación del semáforo epidemiológico, los empresarios exigían más apoyos para mitigar el efecto de la cuarentena y reducir las restricciones cuando este se mantenía en color rojo. En cambio, otros sectores exigían mayor rigor en los protocolos sanitarios dentro de los centros de trabajo y garantizar que no se redujeran las percepciones salariales en caso de suspender labores, así como apoyos para pagar servicios, rentas e hipotecas. Al presentarse brotes de contagio en plantas maquiladoras con varios empleados fallecidos, esta opinión cobró fuerza ante la negativa a suspender labores de muchas de ellas. Los brotes generaron temor y malestar entre los empleados, que reaccionaron con paros y demandas laborales (Ramírez y Minjares, 2020; Martínez, 2020).

### LA NUEVA COYUNTURA: FLUJOS MIGRATORIOS Y GOBERNANZA

Desde finales de 2018 se abrió una nueva coyuntura migratoria que, junto con las políticas de contención de Estados Unidos, tiene importantes efectos en todas las ciudades mexicanas de la frontera norte. Estas se convirtieron en un punto estratégico en la ruta de miles de personas,

en su mayoría por centroamericanos y mexicanos desplazados por la violencia y la pobreza en sus lugares de origen. Viajan en familia, con niños pequeños, mujeres y hombres solos y menores no acompañados, que se desplazan en grupos pequeños o caravanas desde la frontera sur con Guatemala hacia el norte de México para solicitar asilo en Estados Unidos.

La respuesta del gobierno mexicano a las caravanas inicialmente fue de contención (Enrique Peña Nieto, PRI 2012-2018), al enviar miles de elementos de la Policía Federal a resguardar la frontera con Guatemala y hacer uso de la fuerza pública, posteriormente esa política cambió. Luego, al asumir el gobierno Andrés Manuel López Obrador (Morena, 2018-2024), éste anunció que su política se basaría en la protección de los derechos humanos, la despenalización de la migración y la cooperación con los gobiernos de Centroamérica para promover el desarrollo económico. Ofreció a los migrantes refugio y permisos de trabajo a los centroamericanos, pero la mayoría pretendía llegar a Estados Unidos (Rojas, 2018). Sin embargo, esta postura se endureció al avanzar la retórica antimigrante del presidente Donald Trump, que utilizó a las caravanas para presionar a México a adoptar controles más estrictos.

Ante el avance de las caravanas por el territorio nacional, algunos gobiernos locales, con apoyo de asociaciones ciudadanas y religiosas, ayudaron con alojamiento, comida y transporte para continuar su camino a la frontera norte (El Colef, 2019). Pero conforme siguieron ingresando al país y se tornó más difícil y tardado su trayecto a la frontera, las ciudades resintieron problemas de hacinamiento, falta de higiene e incidentes de violencia. El sentimiento inicial de solidaridad y empatía, dio paso a crecientes expresiones de rechazo, particularmente en ciudades fronterizas como Tijuana y Piedras Negras (Rojas, 2019; Estrada, Villalpando y Ramos, 2019). Discursos xenofóbicos aseguraban que los recién llegados quitaban recursos públicos a los ciudadanos mexicanos pobres y que su presencia provocaba violencia y enfermedades (González, 2019).

El rechazo creció al entrar en vigor de los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), impuestos por la administración Trump al gobierno mexicano, con el cual los solicitantes de refugio

en Estados Unidos deben retornar y permanecer en México mientras las cortes migratorias norteamericanas procesan sus casos. Es una medida polémica, porque si bien se encuentra en la sección 235 de la Ley de Inmigración de Estados Unidos -que autoriza regresar a los migrantes irregulares al país por donde ingresaron-, no se aplicaba a solicitantes de asilo (El Colef, 2020). Se le considera una restricción a ese derecho y una medida sin sustento legal al no existir un convenio donde México acepta el retorno de los extranjeros solicitantes de asilo. El gobierno mexicano los acepta aduciendo que es una medida unilateral norteamericana aceptada por razones humanitarias, aunque el gobierno norteamericano asegura que fue negociado (Tourliere, 2019).

El MPP inició enero de 2019 en Tijuana y luego se extendió a otras ciudades fronterizas, que al igual que Ciudad Juárez vieron crecer el flujo migratorio desde finales de 2018. La estadística de detenciones en la frontera de Estados Unidos muestra la magnitud de ese fenómeno. Durante la primera mitad de 2019, el flujo creció rápidamente para luego reducirse a partir del mes de julio de 2019 hasta abril de 2020. Luego creció paulatinamente durante los siguientes meses y después con mayor rapidez entre febrero y junio de 2021 y descender hacia finales de ese año. Entre enero y diciembre de 2019, el total de detenciones en el Sector de El Paso, que colinda con Ciudad Juárez, fue 148.120 (más de 25% del total en toda la frontera). En 2020 se redujeron a 67.500 y en el 2021 se elevaron a 214,175 (un 13% del total).

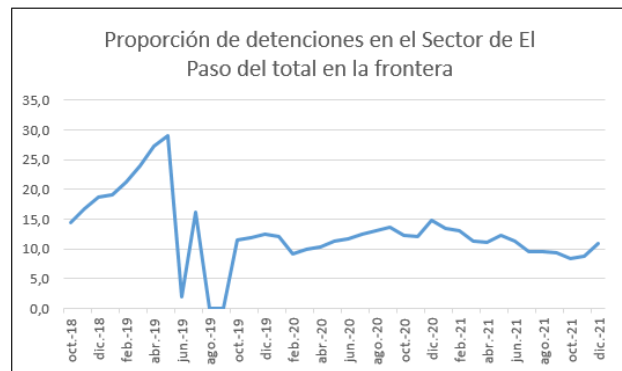
Esa dinámica exhibe los cambios en la política migratoria norteamericana, secundada por México, y la aplicación de las medidas sanitarias internacionales entre 2019 y 2021. Sucintamente se puede mencionar varios momentos clave: 1) el inicio del MPP en marzo de 2019; 2) el reforzamiento del control migratorio en México con la Guardia Nacional principalmente en las fronteras sur y norte, a partir de junio de 2019 hasta el presente; 3) la suspensión de las citas del MPP en marzo de 2020, por el cierre de las cortes migratorias ante el COVID-19 y la aplicación del Título 42 de la Ley de Salud de Estados Unidos, que impide el ingreso regular e irregular de extranjeros a ese país y faculta a las autoridades fronterizas (Patrulla Fronteriza y CBP) a regresarlos de inmediato; 4) la terminación del MPP, entre julio y septiembre de 2021, con el traslado a Estados Unidos de los solicitantes de asilo que permanecían en México con un caso activo en la corte migratoria, 5) y su re-implementación en octubre de 2021 ordenado por una Corte de Distrito en Texas.<sup>1</sup>

Durante el primer año de la nueva coyuntura migratoria, entre octubre de 2018 hasta febrero de 2020, el flujo de personas se integró por tres grandes grupos que tuvieron distintas implicaciones en materia de atención humanitaria. El primero y más numeroso, fueron decenas de miles de individuos y familias que solo estuvieron de paso por la ciudad y las zonas desérticas aledañas, para inmediatamente ingresar a Estados Unidos de manera irregular y ser detenidas por las autoridades de ese país. Estas fueron registradas por la estadística de detenciones del CBP en el sector de El Paso, pero como es difícil establecer la cantidad de personas, algunos estiman que en ese periodo más de 70 mil han transitado por la ciudad (El Colef, 2020, 3).

Gráfico 1



Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Aduana y Protección Fronteriza (CBP). En <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-border-apprehensions>. Cifras totales: incluyen familias, menores no acompañados y adultos. Julio y agosto de 2019 información no disponible.

1. En junio de 2021, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de Estados Unidos anunció que el MPP debía ser cancelado. En agosto de 2021, esa corte su reimplementación (DHS, 2021).

El segundo se integró por migrantes que al llegar a la ciudad se registraron en una lista de espera para entrar a Estados Unidos por un puerto autorizado. Estas permanecían en la ciudad durante semanas o meses hasta que eran recibidos por el CBP para presentar su solicitud ante una corte migratoria. Cerca de 26 mil se registraron en esa lista entre noviembre de 2018 y marzo de 2020 según datos del Consejo Estatal de Población, la entidad que se ocupaba de administrarla (El Colef, 2020, 6). Y el tercero surgió a partir de marzo de 2019 al iniciar el MPP, con las personas aceptadas para tener una audiencia de asilo ante una corte migratoria norteamericana, regresadas a México a esperar su cita. Bajo ese programa, hacia febrero de 2020 habían regresado a México cerca de 65 mil personas, de las cuales la mayor proporción lo hizo por Ciudad Juárez, aproximadamente unas 19 mil 500, cuyos casos fueron radicados en las cortes de El Paso, Texas (El Colef, 2020, 8). Su tiempo de espera era de semanas, meses o más de un año, por lo que muchas se desalentaban y optaban por regresar a su país.

34

El segundo y tercer grupo impusieron un gran reto para la ciudad. Se trata de extranjeros provenientes principalmente de Honduras, Guatemala, Cuba, El Salvador, Brasil, México y otros países de América del Sur. Muchas de ellas son familias de padres jóvenes (30% tiene entre 18 y 29 años) acompañados por menores de 18 años (34%), que huyen de la violencia, inseguridad y persecución (cerca de 48%) en su mayoría (GITM, 2019). Su presencia provocó que la migración, a pesar de ser un fenómeno que ocurre históricamente en la ciudad y un tema recurrente en el discurso identitario de las y los juarenses -Ciudad Juárez, “una ciudad de migrantes”- alcanzara una nueva dimensión. Esta vez se trató de un flujo migratorio que la ata aún más a procesos de escala global: al éxodo humano de regiones pobres de América Latina y resto del mundo y a las políticas migratorias restrictivas del derecho de asilo en Estados Unidos. La migración incitó divergencias entre autoridades, empresarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil inmersos en dar alojamiento, alimentos y cuidados de salud. Sobre todo, propició una respuesta solidaria, con la creación de nuevos albergues, mecanismos de coordinación gobierno-sociedad civil, prácticas de diplomacia transfronteriza y el arribo de organizaciones internacionales.

La ciudad experimentó una rápida transformación cuyo alcance puede comprenderse con el concepto de “sistema migratorio” de acuerdo con Dolores París (2012), con el cual se puede afirmar que la migración es sinónimo de cambio social, porque desarrolla progresivamente una infraestructura social que permite, facilita e incluso promueve el desplazamiento masivo y da lugar al “círculo expectativa-necesidad-oportunidad” o “cultura de la migración”. Los sistemas migratorios son inherentes a los procesos de integración económica regional y global. Están condicionados por modelos de desarrollo, políticas migratorias y cambios demográficos y culturales a “largo plazo a través de la multiplicación y fortalecimiento de los vínculos entre familias, localidades, regiones y naciones; y mediante la intensificación de los flujos de información, comunicación, dinero y personas”, con los que la migración produce “los medios de su propia perpetuación.” (París, 2012, 11).

La migración como sinónimo de cambio social, implica que los lugares de tránsito y destino terminan por adaptarse, con nuevos arreglos políticos, redes de sociabilidad y demandas sociales. Esto sucedió en Ciudad Juárez desde que los primeros extranjeros se instalaron en los puentes internacionales para solicitar asilo a las autoridades norteamericanas. Su presencia abarcaba toda la ciudad. Se les veía en grupos en la ribera del río Bravo, intentando ingresar a Estados Unidos, en las calles del centro, en la Plaza de Armas y la Catedral, en los alrededores de la Casa del Migrante y demás albergues dispersos en colonias populares, en comercios y establecimientos de servicios informales. También en las oficinas del Consejo Estatal de Población (COESPO) y del Instituto Nacional de Migración, a donde acudían para solicitar información sobre albergues o preguntar cómo permanecer de manera regular en México para conseguir empleo.

Con el paso de los meses las calles vistieron un mosaico multicultural sin precedente, registrado por los medios de comunicación, tema de conversación en reuniones sociales, motivo de preocupación para las autoridades y atendido por las comunidades católica y evangélica. Un mosaico humano registrado en listas, conteos y encuestas para conocer su perfil demográfico, países de origen, motivaciones para migrar, duración de su largo tránsito, tiempo de permanencia en la ciudad, principales necesidades y posibles decisiones que tomarían en caso de no lograr ingresar a Estados Unidos.



**Imágenes 3, 4 y 5. Empleados del Gobierno Federal entrevistan a personas retornadas por un puente internacional (Izquierda). Familias en instalaciones del Instituto Nacional de Migración (INAMI) (Centro). Extranjeros permanecen en puentes internacionales para solicitar asilo (Derecha)**



Fuente: fotos tomadas por el autor.

La migración creó una situación de emergencia humanitaria y diferentes reacciones entre la sociedad civil, la esfera gubernamental y el sector empresarial, con desacuerdos en torno a la responsabilidad que le correspondía a cada orden de gobierno. También empujó una incipiente política pública a través de tres etapas en las que se pasó de la identificación del problema, a la jerarquización de sus componentes y definición del curso de acción: 1) de la bienvenida por una parte de la sociedad civil, a una creciente preocupación gubernamental y empresarial a medida que crecía el flujo; 2) de la alarma y conflicto entre los tres niveles de gobierno, el empresariado y la sociedad civil, con exigencias recíprocas, al establecimiento de una red de albergues y estrategias de atención humanitaria; 3) y de la conformación de un espacio informal de cooperación gobierno-sociedad, a la gestación de una experiencia de gobernanza migratoria, entendida por la Organización Internacional para las Migraciones como la participación en la gestión de la movilidad humana de “ciudadanos, migrantes, organizaciones internacionales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas y las instituciones académicas” (OIM, 2015).

En la tercera etapa, mayo de 2019, se crea la “Iniciativa Juárez” con el fin articular una respuesta coordinada entre la sociedad civil y el gobierno que respondiera a la problemática, en un momento en que el gobierno federal enfrentaba la amenaza del presidente Donald Trump de imponer aranceles si México no reducía la llegada de extranjeros irregulares a su frontera. Sus principales promotores eran responsables de albergues, miembros de las comunidades evangélica y católica,

empresarios preocupados por las interrupciones en el cruce de camiones de carga, causadas por individuos que intentaban ingresar a Estados Unidos a través de los puentes internacionales; activistas de la sociedad civil, instituciones de educación superior y autoridades eclesiásticas. Con la idea de que Ciudad Juárez podía ser “una ciudad santuario”, promovió el diálogo con el CBP y la Border Patrol. Gestionó apoyos para quienes desearan retornar voluntariamente a sus países. Presentó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) una propuesta de política integral para toda la frontera, que incluía crear Comisión Intersecretarial y un albergue para la integración de los migrantes a la salud, educación y empleo (Documento Iniciativa Juárez, 19 de mayo 2019).

Sus propuestas fueron acogidas por el gobierno federal. En julio de 2019 instaló el Centro Integrador para el Migrante Leona Vicario (CIM), con capacidad para albergar hasta tres mil personas, acondicionado en una nave industrial (STPS, 2019). El albergue tiene estacionamientos, áreas adaptadas para baños, sanitarios, lavaderos, regaderas, almacenes, oficinas, comedores, dormitorios para hombres y mujeres, una cocina móvil operada por personal del ejército, con capacidad para más de siete mil porciones de alimentos al día. También tiene consultorio médico y salas para actividades educativas, recreativas y trámites (meses después, instaló albergues en otras ciudades fronterizas con ese modelo). El CIM fortaleció la capacidad de alojamiento de la ciudad, que ya contaba con tres grandes albergues y 15 improvisados en iglesias y templos. En diciembre de 2021, la cantidad creció a 27.

**Imágenes 6 y 7. Migrantes cruzan el Río Bravo que separa a Ciudad Juárez de El Paso (Izquierda). Grupos de decenas de personas esperan ser interceptados por la Patrulla Fronteriza (Derecha)**



Fuente: fotos tomadas por el autor.

Posteriormente, la Iniciativa Juárez coordinó el apoyo humanitario a cerca de tres mil mexicanos desplazados, instalados cerca de los puentes internacionales entre septiembre y diciembre. En diciembre de 2019, elaboró y envió a la SRE una propuesta de regularización migratoria emergente que exhibe el amplio consenso en favor de los migrantes que permanecen en las ciudades fronterizas, con la firma de más de 30 organismos públicos, privados y sociales participantes.

Este mecanismo se vio favorecido por la vecindad fronteriza con El Paso, ciudad con la que tiene históricas relaciones de cooperación, al sumar a la Red Binacional de Apoyo a los Migrantes, la Diócesis de El Paso y la Casa Anunciación, que desde décadas atrás ofrecen refugio a esa población. Además, desde mediados de 2019, están presentes OIM, ACNUR y UNICEF, el Comité Internacional de Rescate (IRC), la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS), la Red Católica de Inmigración Legal (CLINIC) y Save the Children, entre otras. Destaca la OIM con programas de apoyo monetario y vivienda, apoyo para el retorno de quienes desearan regresar sus países de origen y un rol central en los mecanismos de gobernanza creados en la ciudad. La colaboración entre todos estos actores locales y foráneos ha sido fundamental para crear condiciones materiales y un ambiente social favorable, con mínimas expresiones de rechazo (Cano, 2019).

## IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LAS PERSONAS EN CONDICIONES DE MOVILIDAD

Al declararse el inicio de la contingencia sanitaria en marzo de 2020 y entrar en vigor las medidas gubernamentales para contener los contagios, la población migrante resintió inmediatamente sus efectos. Quedó varada en la ciudad y en condiciones más complicadas al entrar en vigor la “Jornada nacional de sana distancia” establecida por el gobierno federal mexicano, para reducir la movilidad humana como medida extrema para intentar contener los contagios. También por el cierre de la frontera que impuso el gobierno norteamericano al ingreso de cualquier extranjero a su país con actividades no esenciales. Ambas medidas limitaron su movilidad en la ciudad y la posibilidad de cruzar a Estados Unidos, pues el cierre de la frontera, ese país suspendió la operación del MPP y aplicó el Título 42 de la Ley de Salud. Aunque se trata de una medida de salud, su aplicación implicó la cancelación de facto del derecho de asilo y reforzó la política migratoria restrictiva de ese país, pues faculta a las autoridades migratorias para que en situaciones de desastre impidan el ingreso de extranjeros a su territorio.

**Imágenes 8, 9 y 10. Casa del Migrante de la Diócesis de Ciudad Juárez, único albergue para migrantes anterior a 2019 (Izquierda). Albergue temporal del gobierno del Estado en el gimnasio de una preparatoria (febrero-abril 2019) (Centro). Albergue improvisado en un templo evangélico (Derecha)**



Fuente: fotos tomadas por el autor.

En este nuevo escenario, igual que en las viviendas, los albergues se convirtieron en espacios de protección y resguardo y también potenciales centros de contagio por sus carencias y hacinamiento, muy marcadas en los albergues improvisados. Por instrucciones de las autoridades de salud, cerraron sus puertas y negaron el ingreso a nuevos alojados. Extremaron precauciones para evitar los contagios, reduciendo las entradas y salidas solo a quienes necesitaban trabajar. Muchas perdieron su trabajo a medida que el confinamiento se prolongó, por el cierre de los negocios donde laboraban, principalmente en el sector informal. La situación al interior de los albergues se tornó cada vez más complicada por la carencia de alimentos, materiales e higiene y personal médico (Sánchez, 2020).

Puesto la aplicación del Título 42 consistía en la inmediata devolución de quien intentara ingresar irregularmente a ese país, la medida tuvo repercusiones directas en las condiciones de estancia de los migrantes y en sus intenciones migratorias. Ante el temor de que la suspensión de las citas en las cortes fuera definitiva, muchos optaron por intentar cruzar a cualquier costo. Y al constatar que en caso de fallar eran retornados a México, interpretaron que la nueva situación les permitía intentarlo repetidamente. Esto redujo la presión de los albergues, al bajar a un 30 por ciento de su capacidad de alojamiento (por ejemplo, en abril el CIM tenía 518 alojados y en junio la cifra bajó a 347 (El Colef, 2020, 19). La línea fronteriza se convirtió así en una “puerta giratoria” que produjo una nueva

e indefinida condición migratoria de los migrantes extranjeros y mexicanos que buscaban asilo en ese país. A diferencia de las personas inscritas en el MPP, que entraban a México con una visa de “visitantes por razones humanitarias” otorgada por el Instituto Nacional de Migración, eran “devueltas” sin un trámite que definiera su condición migratoria.

Localmente, a las registrados en el MPP se les llamó “retornadas del MPP” y en el nuevo escenario “devueltas”, “deportaciones exprés” o “título 42”, expresiones que reflejan la indefinición jurídica en que quedó esa población. En el caso de los individuos de nacionalidad mexicana, antes del Título 42 permanecían días, semanas o meses en una estación migratoria norteamericana y al retornar a México se les registraba como “repatriadas”. Pero, en la nueva situación no era posible saber cuántas personas estuvieron regresando, ni su perfil por origen nacional, género, edad, etcétera. Además, a partir de noviembre de 2020 el CBP empezó a retornar por Ciudad Juárez entre 100 y 200 al día vía área, de Río Grande, Texas, en la frontera con Tamaulipas.

Como puerta migratoria, el movimiento de estos nuevos contingentes, impredecible y una incógnita saber en qué momento serían devueltas a México, cuál era su condición migratoria, si eran solicitantes de asilo o no, su identidad y sus condiciones de salud. Esta intensa y dinámica movilidad humana fronteriza, supuso un gran riesgo de salud para los habitantes de Ciudad Juárez durante los años 2020

y 2021. De acuerdo con observaciones de personal que trabaja en tareas de apoyo a los migrantes, se estima que bajo el Título 42, posiblemente un 10% de los retornos presentaban síntomas de COVID-19 al ingresar por Ciudad Juárez<sup>2</sup>.

Como puede verse, la aplicación de esa disposición no solo tuvo importantes consecuencias adversas la economía de Ciudad Juárez, con el cierre de la frontera a las actividades no esenciales -tema que ya se mencionó-, sino también un impacto sanitario negativo al regresar a México a personas contagiadas, o sin vacunar a partir de 2021, cuando las vacunas ya estaban disponibles. Por ello, una preocupación constante entre las autoridades mexicanas locales, y sobre todo entre los organismos de la sociedad civil locales e internacionales involucrados en las tareas humanitarias, era la falta de información sobre la magnitud de este movimiento humano a través de la frontera. Sobre todo, por las condiciones de salud y horarios en que se les regresaba, sin respetar acuerdos y reglas de operación que desde hace años había para el ingreso a México de los repatriados, y desde marzo de 2019, para los retornados del MPP. Es así que una solicitud reiterada las organizaciones sociales hacían al gobierno mexicano era que intervinieran ante las autoridades norteamericanas para exigirles mayor coordinación en las devoluciones bajo el Título 42 en horarios y días acordados previamente. Sobre todo, que no enviaran a México individuos contagiados y que se aplicaran vacunas antes de su ingreso al país.

Estas peticiones eran una constante en las reuniones de coordinación que regularmente había en el marco de los mecanismos de gobernanza establecidos desde el año 2019, y que, en el 2020, a partir de la crisis de salud, contaron con un importante liderazgo de la representación local de la OIM en la ciudad. Además de la Iniciativa Juárez, estos mecanismos involucraban las reuniones plenarias organizadas por el Consejo estatal de Población y reuniones periódicas entre los organismos del sistema ONU y organizaciones de derechos humanos locales.<sup>3</sup> También se expresaron en foros y conferencias de prensa que buscaban informar sobre la problemática que enfrentaban las personas devueltas por el Título 42 y sensibilizar a las autoridades de ambos países para que llegaran a acuerdos que protegieran su salud y la de los habitantes de la ciudad.

Uno de esos foros fue la Cumbre Gobernanza Migratoria en Ciudad Juárez realizada el 25 de marzo de 2021, en la presidencia municipal, organizada por la OIM, con la participación de autoridades de los tres niveles de gobierno y de los organismos del sistema ONU, asociaciones civiles locales y albergues y de las representaciones de los consulados de México en El Paso y de El Salvador y Honduras para la frontera sur de Estados Unidos. En el evento se hizo un recuento la problemática en torno al cruce de familias a Ciudad Juárez procedentes de Estados Unidos bajo el Título 42 sin filtros sanitarios adecuados, la saturación de albergues y falta de información respecto a las acciones que se llevan a cabo (Comunicado OIM, 26 de marzo de 2021).

## Mapa 2. Traslados laterales de personas retornadas a México



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENMA 2020.

2. Entrevistas a personal del gobierno federal y organismos internacionales que solicitaron anonimato.

3. Además de OIM, ACNUR y UNICEF, participan el IRC y las asociaciones civiles Desarrollo Humano Integral (DHIA) y el Centro de Desarrollo Integral para la Mujer (CEDIMAC).

Otro evento fue la conferencia de prensa realizada el 19 de abril 2021, donde académicos mexicanos y norteamericanos de las principales instituciones de educación superior en la frontera entre ambos países<sup>4</sup>, presentaron el documento “Migración y derechos humanos en la frontera México-EEUU: Propuesta para la política y logística binacionales”. Algunas de esas propuestas eran: terminar con las restricciones impuestas por el Título 42 (las expulsiones inmediatas), empezando con la no devolución de unidades familiares; establecer mecanismos de coordinación entre ambos países para planificar y administrar los espacios disponibles en los centros de atención y albergues tanto del lado mexicano como estadounidense; aumentar la capacidad instalada de los centros de atención y albergues en México y en Estados Unidos, con espacios filtro y la aplicación de pruebas COVID-19. Se pide, en suma, reducir las barreras para garantizar el derecho al asilo y procedimientos para una migración segura y ordenada.

En resumen, las medidas de confinamiento tuvieron efectos contradictorios e implicaron nuevos riesgos para la población migrante. Esta pasó sucesivamente de la inmovilidad y el confinamiento al interior de los albergues, a una intensa movilidad para intentar repetidamente el ingreso irregular a Estados Unidos, que los expuso al riesgo del contagio y a las bandas de tráfico de personas que les prometen ayudarles<sup>5</sup>.

En este contexto, la sociedad civil, las autoridades y los organismos internacionales que habían venido participando de un proceso de gobernanza migratoria, estaban obligados a ensayar medidas adicionales de protección. Al reto de dar alojamiento, alimentación y buscar alternativas para su integración laboral a las decenas de miles de migrantes que estuvieron arribando a la ciudad el año anterior, se sumaron los retos sanitarios inducidos por la aplicación del Título 42. Concretamente: reducir los riesgos de contagio en los albergues, asegurándoles protocolos de salud, insumos y cuidados médicos, además de garantizar el

suministro de alimentos y otros insumos y en un nivel más estratégico, como se dijo antes, el reto era lograr la coordinación con las autoridades norteamericanas en el proceso de devolución. Había consenso que lo más importante era establecer filtros sanitarios en tres niveles: 1) en la frontera entre México y Estados Unidos; 2) en la ciudad, para ingresar a los albergues, 3) y al interior de los albergues.

En el nivel fronterizo, el propósito era instalar en los cuatro puertos fronterizos un protocolo sanitario a seguir en el procedimiento de rápida remoción establecido por el Título 42 (fueran estos mexicanos o extranjeros dentro o fuera del MPP). Registrarlos, revisar sus síntomas de salud, dar seguimiento a su paradero y canalizar los casos con sospecha de contagio. En el nivel de la ciudad, se pretendía tener espacios de tránsito o filtros, instalando espacios para que las personas pudieran permanecer en cuarentena antes de ser transferidas a un albergue definitivo. Al interior de los albergues, el objetivo era instalar filtros de entrada y espacios para quienes tuvieran sospecha de contagio. Estos objetivos se lograron parcialmente. El filtro fronterizo, como se mencionó, no fue posible por la reticencia a colaborar de las autoridades norteamericanas. Los filtros al interior de los albergues funcionaron con limitaciones según sus capacidades materiales, cantidad de población alojada y disposición de los responsables para aplicar los protocolos. Solo en el caso de los espacios de tránsito es donde puede decirse hubo logros significativos.

En virtud de que el CIM estaba bajo un cerco sanitario ordenado por las autoridades sanitarias luego de un brote de varicela un mes antes de iniciar los contagios por COVID-19 en la ciudad, la primera opción de espacio de tránsito fue el albergue del templo “Espíritu Santo”. La OIM y el gobierno del Estado acordaron acondicionarlo con carpas de aislamiento y baños, y dotarlo de personal capacitado e insumos médicos para trabajar en el registro, seguimiento, monitoreo de

4. Entre otras, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Tamaulipas, del lado mexicano; la Universidad de Texas en El Paso, la Universidad de California en Davis y la Universidad Estatal de Arizona, por el lado norteamericano.

5. Según personal que labora en tareas de apoyo humanitario, las personas objeto de tráfico se distinguen por su actitud: no solicitan albergue al ingresar a territorio mexicano y hay vehículos que los esperan. Aparentemente, portan brazaletes que les colocan los traficantes (Radwin, 2021).

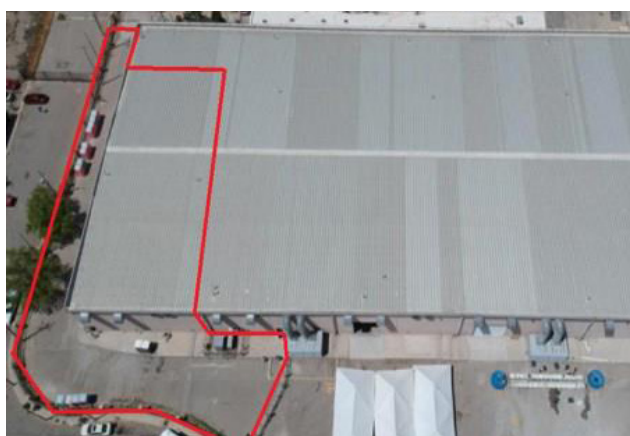
salud, aislamiento de sospechosos de contagio, canalización de casos confirmados, transferencia a centros de salud y disposición de fallecidos. Pero esa iniciativa no avanzó por complicaciones materiales, falta de claridad sobre las aportaciones económicas para sostenerlo y divergencias sobre la manera en que operaría. Fue así como la OIM optó por instalar dicho espacio de tránsito y filtro sanitario en el Hotel Flamingo, ubicado en una zona céntrica de la ciudad. Inaugurado el 9 de mayo de 2020, este albergue contó con capacidad para 100 personas distribuidas en áreas de cuarentena o aislamiento de sospechosos o positivos al COVID-19, para recibir atención médica antes de ingresar a un albergue permanente (OIM, 2020).

Una vez que el CIM fue declarado apto para recibir personas, por el gobierno federal, este fue el principal destino de quienes pasaban su cuarentena en el Hotel Filtro. Previamente había sido acondicionado con 24 carpas de aislamiento, baños y comedores para garantizar el cumplimiento de las medidas de aislamiento. Ambos albergues tuvieron un rol clave en la respuesta a la crisis humanitaria durante la llegada de los nuevos flujos migratorios a la ciudad y en el reto de protegerlos en el contexto de la pandemia. De acuerdo con un informe del CIM, desde su apertura en julio de 2019 hasta diciembre de 2021, el CIM lleva un total de 12.169

atenciones (eventos de ingreso al albergue): 2.435, 1.267 y 8.467 en 2021, con tiempos de duración de permanencia máxima de hasta 510 días en 2020, que se reducen a 184 en 2021. Estos datos reflejan el desplazamiento de las personas antes, al inicio y segundo año de la contingencia. Por su parte, según el informe estadístico del Hotel Filtro, desde su instalación en mayo de 2020 a noviembre de 2021 ha recibido 3.093 alojados, igualmente con mayor número de entradas durante el 2021.

El objetivo inicial del Hotel-Filtro era que los individuos o familias recién llegados a la ciudad o con problemas para pagar una renta pudieran pasar una cuarentena de 15 días antes salir a un albergue ya instalado. Pero a medida que se prolongó la emergencia sanitaria y creció el número de contagios entre la población migrante, que llegaba a la ciudad proveniente del sur del país o retornada por las autoridades norteamericanas, empezó a recibir exclusivamente a quienes estuvieran contagiados para darles cuidados médicos y esperar su recuperación. El Hotel-Filtro se convirtió en la acción más significativa en favor de esa población, porque requirió de la permanente colaboración de cerca de 40 instancias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil locales y transfronterizas, organismos de la ONU, iniciativa privada e instituciones de educación superior.

**Imágenes 11 y 12. Vista aérea del CIM. En rojo se muestra la sección con carpas de aislamiento (Izquierda). Vista interior del CIM (Derecha)**



Fuente: Rigol, A., en "Escenario post hotel filtro", OIM México, (2020, 23 de diciembre)

**Imágenes 13 y 14. Patio central del Hotel-Filtro (Izquierda). Filtro sanitario para ingresar (Derecha)**

Fuente: Rigol, A., en "Escenario post hotel filtro", OIM México, (2020, 23 de diciembre)

Los mecanismos de gobernanza migratoria que hacen posible este tipo de acciones desde mediados del 2019, se activaron también entre junio y agosto de 2021, cuando el presidente Biden ordenó cancelar el MPP. La OIM y ACNUR, junto con la Secretaría de Bienestar, el CIM Leona Vicario y organizaciones de la sociedad civil, apoyaron en la logística para el traslado a Estados Unidos de los solicitantes de asilo con casos activos en las cortes norteamericanas. Facilitaron la localización de los solicitantes dispersos en la ciudad y otras partes de México y los reunían en el CIM para trasladarlas a Estados Unidos a continuar sus procesos.

## CONCLUSIONES

En este artículo se presentó una perspectiva panorámica de los problemas y desafíos de las personas para ejercer el derecho a migrar y las respuestas locales a las necesidades que demandó su protección antes y durante la contingencia sanitaria. Se mostró que el caso de Ciudad Juárez, como en el resto del país, específicamente en la frontera, desde finales de 2018 experimenta una nueva coyuntura migratoria, y desde el 2020, los efectos de la pandemia por COVID-19.

Como se pudo apreciar a lo largo del texto, los migrantes internacionales y mexicanos se convirtieron en una fuerza inercial que provocó reacciones locales favorables a su presencia. Incitaron una experiencia de gobernanza con un rol central de la sociedad civil en las tareas de asistencia

humanitaria, el establecimiento de espacios de articulación política informales –cuya flexibilidad facilitó la construcción de acuerdos y la toma de decisiones cotidianas–, una respuesta positiva de los tres niveles de gobierno, especialmente del gobierno federal a las propuestas ciudadanas y la confluencia de organizaciones transfronterizas y organismos internacionales.

Esos componentes fueron de gran importancia para que tuvieran alternativas para su alojamiento en un momento en que la ciudad resentía el entrecruzamiento de una doble crisis, humanitaria y de salud. En particular, fue decisivo el papel de los organismos internacionales en el sostenimiento de las acciones de apoyo humanitario emprendidas por la sociedad local. No obstante, algunas opiniones consideran que la ayuda humanitaria no resuelve los problemas de quienes migran, y que en cambio releva de su responsabilidad al gobierno mexicano y sirve a la política de contención norteamericana. Se critica el rol de los organismos internacionales como la OIM y ACNUR, que resuelven algunas de sus necesidades, pero son funcionales a las políticas que limitan el derecho a migrar (Martínez, 2021).

En ese sentido, es claro que el principal obstáculo y desafío que enfrentan las personas para ejercer su derecho a migrar y a la protección internacional, es el sesgo antimigrante de la política migratoria norteamericana, reforzado durante la emergencia de salud. El gobierno norteamericano aprovechó la situación para cancelar de facto el derecho al asilo valiéndose de una política de

salud, no migratoria, que buscaba inmovilizar a la migración. No obstante, al cabo de un primer momento en que esa medida parecía lograr su objetivo, sucedió lo contrario: estimuló un crecimiento espectacular de los intentos de ingreso irregular por la frontera sur Estados Unidos. El aumento de las detenciones en 2021 es un efecto no previsto de una política que limita los derechos a migrar y al asilo, ante un hecho histórico y estructural que para la sociología es evidente desde hace años: que el sistema migratorio México-Estados Unidos está transitando hacia un sistema regional, que incluye principalmente a los países centroamericanos (Seele, 2020).

Los desequilibrios regionales y la desigualdad social están tocando cada vez con más insistencia en las puertas de ese país. El caso de Ciudad Juárez es una manifestación clara de esa transición, al convertirse en un lugar estratégico, de tránsito y destino de los nuevos desplazamientos humanos y punto de atracción de actores clave en la gestión de la movilidad internacional en los sistemas migratorios. El acoplamiento de la migratoria mexicana a la norteamericana es también una expresión de ese tránsito. Ante las presiones de Estados Unidos, México adoptó una política reactiva a las presiones

del exterior y en apariencia contradictoria, al aceptar, por un lado, el MPP y endurecer sus controles a la migración, y por otro responder con la instalación de grandes albergues para la población migrante que permanece en las ciudades fronterizas. Y esto, paradójicamente, también influyó positivamente para que esas personas tuvieran alternativas para proteger su vida y salud, pero desechadas por mucha de ellas porque su objetivo primordial es llegar a Estados Unidos, con o sin asilo.

Ante esta realidad novedosa y paradójica, es necesario repensar las políticas y estrategias de ayuda humanitaria, así como el sistema de asilo y protección internacional. Sobre todo, revisar con urgencia las nociones de ciudadanía que prevalecen en la mayoría de los países, que la reducen a pertenencia e identidad nacional (Álvarez, 2020), para incluir a toda la población excluida de las políticas sociales, educativas y de salud, que se suman a los estratos excluidos ya existentes en las ciudades fronterizas mexicanas. Para avanzar en esa dirección, es pertinente señalar que la pandemia trajo consigo una oportunidad para hacer notar e insistir al gobierno mexicano el enorme y positivo impacto en materia de salud que puede tener la regularización migratoria de la población migrante.



## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, L. (2018). *(Re)-pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, UNAM, Coordinación de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México.
- Bizberg, I. (2021). “Las formas políticas ante la pandemia”. En *Desacatos*, núm. 65, enero-abril, pp. 86-105.
- Cano, A. (2019, 28 de abril). “Por su historia, en Ciudad Juárez son aisladas las diatribas antimigrantes.” *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/especiales/migrantes-en-mexico#3>.
- Carmona, B. (2022, 1 de enero). “2021 violento: más de mil 400 asesinatos en Ciudad Juárez”. *La Verdad* [en línea]. En <https://laverdadjuarez.com/2022/01/01/2021-violento-mas-de-mil-400-asesinatos-en-ciudad-juarez/>
- Carrión, F. (2020). “El coronavirus es una enfermedad urbana”. En Manuel Dammert-Guardia (coord.), *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis*. CLACSO, Cuaderno de trabajo del grupo Desigualdades Urbanas, núm. 1, septiembre.
- CONEVAL. (2017). “Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza. Chihuahua 2010-2016”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/PublishingImages/Chihuahua\\_cuadro1.JPG](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/PublishingImages/Chihuahua_cuadro1.JPG)
- Contreras, M. (2020, 14 de mayo). *Vivienda deshabitada. La política de vivienda de interés social en Ciudad Juárez*, [ponencia]. Congreso 2020 de la Asociación de estudios Latinoamericanos, México.
- Contreras, M. y Padilla, H. (2021). “Vivienda y habitabilidad en Ciudad Juárez: impactos de la contingencia en una ciudad fronteriza”. En *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, Ziccardi, A. UNAM, México, pp. 171-195.
- Data México (2022), “Covid-19, municipio Juárez”, Secretaría de Economía y Datawheel [en línea]. Disponible en: <https://datamexico.org/>
- DHS. (2021). Reimplementación de los Protocolos de Protección a Migrantes Ordenada por el Tribunal. Department of Homeland Security. Disponible en: <https://www.dhs.gov/protocolos-de-proteccion-migrantes>
- El Colef. (2019). *La caravana centroamericana de migrantes en Piedras Negras, Coahuila 2019. Diagnóstico y Propuestas de acción*. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, B.C. Disponible en: [https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/04/2019\\_04\\_02\\_REPOORTE-PIEDRAS-NEGRAS\\_impresion.pdf](https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/04/2019_04_02_REPOORTE-PIEDRAS-NEGRAS_impresion.pdf)
- El Colef. (2020). “Flujos migratorios y Covid-19. La experiencia de los espacios filtro y de tránsito en Ciudad Juárez”. Documentos de contingencia. El Colegio de la frontera Norte. Disponible en: <https://www.colef.mx/covid19/>
- Estrada, J., Villalpando, R. y Ramos, L. (2019, 16 febrero). “Trasladan a migrantes de Coahuila a Ciudad Juárez”. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/02/16/politica/012n2pol>
- GITM (2019). “Encuesta a Migrantes internacionales en tránsito a través de Ciudad Juárez (2018-2019): caracterización y expectativas inmediatas”. *Grupo Interdisciplinario en Temas Migratorios*, Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Gobierno del Estado (2020, 4 de abril). *Plan Emergente de Apoyo y Protección a la Salud, Empleo e Ingreso Familiar* [en línea]. Disponible en: <https://politica-digital.gob.mx/convocatorias/PlanEmergentedeApoyoyProtecciondeSaluddelEmpleoyIngresoFamiliar.pdf>
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2020a). *Empresas tienen que acatar las medidas de contingencia: Secretaría del Trabajo*. Disponible en: <http://www.cambio.gob.mx/spip.php?article15215>
- González, I. (2019, 30 de abril). No queremos más migrantes: Coparmex. Hay descontrol de gobiernos; son demasiados y no los podemos atender, dicen empresarios. *El Diario de Juárez*. Disponible en: <https://diario.mx/juarez/no-queremos-mas-migrantes-coparmex-20190429-1509162/>
- Radwin, R. (2021, 19 de marzo). “Brazaletes de colores para migrantes diferencian a los pobres de los más pobres”. En *Insight Crime* [en línea]. Disponible en: <https://es.insight-crime.org/noticias/brazaletes-colores-diferencian-migrantes/>
- IMSS. (2020). *Mapa interactivo Empleo, salario y patrones*. Instituto Mexicanos del Seguro Social. Disponible en: <http://datos.imss.gob.mx/mapas-interactivos>
- IMIP. (2020). *Radiografía socioeconómica del municipio de Juárez 2019, así comenzó 2020*. Instituto Municipal de Investigación y Planeación. México.

- INEGI. (2020). *Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <https://gaia.inegi.org.mx/covid19/>
- INEGI. (2020a). *Visualizador analítico para el COVID-19*. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en: <https://gaia.inegi.org.mx/covid19/>
- Martínez, H. (2020, 18 de mayo). Toma Conciliación denuncia de empleados de maquila. El Diario de Juárez [en línea]. Disponible en: <https://diario.mx/juarez/toma-conciliacion-denuncia-de-empleados-de-maquila-20200518-1664066.html>
- Martínez, J. (2021, 18 de junio), “Quédate en México”. Los migrantes tratados como mercancía, o Biden sigue la estela de Trump”, *Frontera D* [en línea]. Disponible en: <https://www.fronterad.com/quedate-en-mexico-los-migrantes-tratados-como-mercancia-o-biden-sigue-la-estela-de-trump/>
- OIM. (2015, 4 noviembre 2015). *Marco de gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*. Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>
- OIM. (2020, 9 de mayo). *Abre un hotel en Ciudad Juárez que será un filtro de cuarentena para acceder a los albergues para migrantes*. Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <https://mexico.iom.int/news/abre-un-hotel-en-ciudad-ju-rez-que-ser-un-filtro-de-cuarentena-para-acceder-los-albergues-para>.
- ONU-Hábitat. (2012). *México, perfil del sector de la vivienda*. México: ONU-Hábitat, Comisión Nacional de Vivienda, PUEC-UNAM. Disponible en: <http://www.puec.unam.mx/design/pd/mexico-perfil-del-sector-de-la-vivienda/146> (consulta 22 de mayo).
- Padilla, H. y Ginez, D. (2020), “El derecho a la ciudad: una lectura de la historia reciente de Ciudad Juárez”. En Pansza, M. (coord.). *La ciudad del siglo XXI Entre la mercantilización de los bienes urbanos y el derecho a la ciudad*. UACJ, México.
- Padilla, H., Olivas C. y Alvarado, L. (2014). *Ciudad Juárez y la necesidad de política: de la necesidad real a la ideal*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Padilla, H. (2020). “El reto migratorio en la frontera Ciudad Juárez-El Paso, 2018-2019”. En Ramírez, C., Carreño, M. y Ortega, J. (editores). *Contextos y realidades ciudadanas. Bases para el desarrollo sostenible*. Universidad Simón Bolívar, Colombia, pp. 40-80.
- París, D. (2012). “Introducción. Actores sociales y prácticas políticas en el sistema migratorio México-Estados Unidos”. En París, D. *Migrantes, desplazados, braceros y deportados. Experiencias migratorias y prácticas políticas*. El Colef, UACJ y UAM-X. México, pp. 11-33.
- Plan Estratégico de Juárez. (2019). *Economía, informe 2019*. Disponible en: <https://planjuarez.org/documentos/informe-de-economia-2019/>
- Ramírez, C., Alba, M. y Maldonado, K. (2020). “Migración y convivencia familiar: afectaciones parental y filial”. En Ramírez, C., Carreño, M. y Ortega, J. (editores). *Contextos y realidades ciudadanas. Bases para el desarrollo sostenible*. Universidad Simón Bolívar, Colombia, pp. 81-110.
- Ramírez, I. y Minjares, G. (2020, 12 de mayo). “Contagios, de la línea de producción a las familias de los trabajadores”. *La verdad* [en línea]. Disponible en: <https://laverdadjuarez.com/index.php/2020/05/12/contagios-de-la-linea-de-produccion-a-las-familias-de-los-trabajadores/>
- Rojas, A. (2018, 22 octubre). “Caravana de migrantes: Ya estamos en México, no vamos a parar. Miles desafían a Donald Trump y siguen su marcha hacia Estados Unidos”. *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45936317>
- Rojas, A. (2019, 19 de noviembre). “Caravana de migrantes en Tijuana: por qué la llegada de centroamericanos causa en la ciudad fronteriza una hostilidad contra los migrantes que no se había visto antes”. *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46260057>
- Sánchez, P. (2020, 9 de abril). “Restrungen albergues acceso a migrantes”. El Norte. Disponible en: <https://www.elnorte.com/restrungen-albergues-acceso-a-migrantes/ar1916156>
- Seele, A. y Ruiz, A. (2020, November). *Building a New Regional Migration System. Redefining U.S. Cooperation with Mexico and Central America*. Migration Policy Institute, United States.
- STPS. (2019, 8 de julio). “Presentan Iniciativa Juárez para garantizar derechos humanos de migrantes”. Gobierno de Mé-

xico. Boletín 131/2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/presentan-iniciativa-juarez-para-garantizar-derechos-humanos-de-migrantes-207868?idiom=es>

[www.proceso.com.mx/579010/plan-quedate-en-mexico-se-negocio-con-gobierno-de-amlo-eu-fue-medida-unilateral-responde-sre](http://www.proceso.com.mx/579010/plan-quedate-en-mexico-se-negocio-con-gobierno-de-amlo-eu-fue-medida-unilateral-responde-sre)

Tourliere, M. (2019, 9 de abril). “Quédate en México se negoció con gobierno de AMLO: EU; fue medida “unilateral”, responde SER”. *Proceso* [en línea]. Disponible en: <https://>

U.S. Census Bureau (2020), *2020 Census Results*. Disponible en: <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/2020-census-results.html>

