



Estado constitucional y migración: los desafíos por la pandemia de Covid-19

CONSTITUTIONAL STATE AND MIGRATION: THE CHALLENGES OF THE COVID-19 PANDEMIC

Judith Aguirre Moreno¹

Universidad Veracruzana

judyam23@yahoo.com 0000-0002-1404-7673

Manlio Fabio Casarín León²

Universidad Veracruzana

macasarin@uv.mx 0000-0002-8204-2591

Recibido: 17 de noviembre de 2021 | Aceptado: 6 de diciembre de 2021.

RESUMEN

El presente trabajo aborda el complejo problema de la migración en México durante el desarrollo de la pandemia por Covid-19, destacándose todo un conjunto de actuaciones u omisiones que al amparo de la legislación migratoria han desarrollado diversos agentes públicos en detrimento de los derechos de los migrantes, de lo que se desprende la necesidad de revisar y reformular el diseño normativo-institucional del Estado federal mexicano, a efecto de construir entornos que favorezcan el diseño e implementación de políticas públicas que contribuyan a su respeto y tutela efectiva, atendiendo a los estándares constitucionales e internacionales de protección de derechos humanos, como elementos sustantivo del Estado constitucional y democrático de derecho.

ABSTRACT

This paper addresses the complex problem of migration in Mexico during the development of the Covid-19 pandemic, highlighting a whole set of actions or omissions that various public agents have carried out under the protection of migration legislation to the detriment of the rights of migrants,

PALABRAS CLAVE

Estado constitucional
Migración
Derechos humanos

KEYWORDS

Constitutional
State Migration
Human Rights

1. Doctora en Derecho. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

2. Doctor en Derecho Público. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

from which the need to review and reformulate the normative-institutional design of the Mexican federal State can be inferred, in order to build environments that favor the design and implementation of public policies that contribute to their respect and effective protection, in accordance with constitutional and international standards for the protection of human rights, as substantive elements of the constitutional and democratic rule of law.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales desafíos a lo largo del mundo en el siglo XXI lo constituye la movilidad humana. En México, de acuerdo con un pronunciamiento realizado en abril de 2021 por la federación mexicana de organismos públicos de derechos humanos se hizo un llamado a construir compromisos regionales desde la mirada local a efecto de atender y proteger a las personas migrantes y refugiados, en virtud de que en los últimos 20 años se han agudizado las denuncias de violaciones a derechos contra la población en movilidad (FMOPDH, 2021), en donde particularmente la emergencia sanitaria por COVID-19 ha representado un escenario adverso para la integración de aquéllos en los países de acogida no solo por cuanto hace a las dificultades fácticas traducidas en amenazas o riesgos a su vida, integridad, salud y condiciones de bienestar, sino sobre todo por el ejercicio de una serie de prácticas discrecionales a cargo de las autoridades migratorias quienes junto con otros entes públicos como la Guardia Nacional (corporación policiaca de carácter federal, integrada en su gran mayoría por militares), con la justificación de la pandemia han incurrido en acciones arbitrarias y desproporcionadas además de violencia y uso excesivo de la fuerza en detrimento de estas personas, en clara contravención al marco constitucional y convencional vigente.

Como sabemos, la igualdad de las personas y sus derechos representa hoy día uno de los aspectos medulares del debate en la cuestión migratoria ya que al encontrarse en territorio nacional tanto los migrantes como los refugiados, tienen expresamente reconocidos derechos humanos en el texto constitucional (artículo 1). Es precisamente a partir de dicho precepto en donde se prohíbe la discriminación por razones de nacionalidad aún cuando se establezcan en el orden jurídico mexicano determinadas modulaciones o reservas que restringen o limitan el ejercicio de otros derechos y libertades, básicamente buscando no afectar derechos de terceros y generar un balance o equilibrio en el ejercicio de los mismos, o incluso preservar en general los valores del Estado mexicano (Cruz Angulo, 2011, p. 203).

Una mirada desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos y de los valores y principios del Estado constitucional y democrático, nos lleva a la necesidad de atender este delicado fenómeno de una manera estructural e integral, involucrando y haciendo corresponsables a los tres niveles de gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas así como revisando y replanteando el diseño normativo-institucional del Estado mexicano, incluyendo aquellos contenidos y acciones fundamentadas en la legislación que inciden en el tema migratorio por cuanto hace a

las distinciones, restricciones y limitaciones de las libertades, mismas que deben responder objetiva, proporcional y razonablemente a una migración ordenada, segura y regular que respete y garantice de mejor manera la dignidad de esas personas y sus derechos humanos.

II. BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO AL FENÓMENO MIGRATORIO.

Diversas causas han sido atribuidas a la decisión de emigrar. Para explicarlas se han postulado diferentes teorías que analizan el fenómeno desde diferentes disciplinas tales como la demografía, la economía, la historia, la psicología, la sociología, la geografía, la ciencia política y el derecho, entre otras (Aruj, 2008). Los motivos por los cuales se origina son vinculados a la falta de trabajo, la persecución político-ideológica, la inseguridad producto de la violencia, las guerras, la persecución étnico religiosa, los problemas socioeconómicos, el mejoramiento de la calidad de vida, la búsqueda de desarrollo individual o familiar, oportunidades de empleo y educación, acceso a bienes y servicios, y recientemente a los efectos derivados del calentamiento global y cambio climático que obligan a las personas a abandonar sus lugares a causa de desastres naturales como sequías e inundaciones, tan solo por mencionar algunos.

De acuerdo con Roberto S. Aruj (2008), la indagación y el análisis que se ha realizado sobre el particular permiten afirmar que la decisión migratoria representa en última instancia la consecuencia de un complejo proceso, dentro del cual el imaginario socio-cultural constituido históricamente se resquebraja en su proyecto de futuro ante la presencia de una realidad y de un discurso hegemónico, que quiebra las expectativas de realización personal, familiar y de seguridad, no sólo económica sino también política, social e incluso ambiental. Para evitarlo, las personas optan por el intento de escapar a esa situación angustiante con la idea de que el ingreso en un nuevo país le permitirá encontrarse con aquellas cosas que le faltaban en su lugar de origen; sin embargo, el conflicto no desaparecerá y se marchará con él sin saberlo probablemente por el resto de su vida. De esta forma, sus temores serán negados y no tomará conciencia plena de su situación lo cual le impedirá revertir el proceso y quedará condenado a una falsa integración conformista que le imposibilitará encontrar alternativas para mejorar su vida.

La decisión migratoria estaría fundada entonces en una compleja combinación de factores internos y externos. Por cuanto hace a los segundos se destacan: la falta de alternativas para los logros ocupacionales; la incertidumbre social sobre el futuro económico; la inseguridad general frente al crecimiento de la violencia, y las necesidades básicas insatisfechas. Por su parte, dentro de los factores internos se mencionan: la frustración en las expectativas de vida y realización personal; el mandato generacional ligado a la comunidad de la cadena migratoria familiar; el acceso a la información acerca de las opciones en el exterior y la convicción de la imposibilidad de la realización ético-valorativa en la sociedad de origen (Aruj, 2008).

La relación entre migración y derechos humanos se encuentra presente en todo el ciclo migratorio: desde el origen, durante el tránsito, al llegar a su destino y durante

la residencia en este último sitio, siendo especialmente vulnerables los migrantes indocumentados, sobre todo mujeres, adolescentes, niñas y niños, en virtud de que su circunstancia migratoria los expone a mayores abusos y explotación por parte de empleadores, funcionarios públicos y grupos delictivos, con la consiguiente violación de sus derechos, al enfrentar discriminación, desigualdad e inequidad de oportunidades laborales, así como la falta de acceso a los servicios de salud, educación y vivienda (Flores, Marcello *et al.*, 2009, p. 204).

La migración irregular comúnmente denominada ilegal, indocumentada o no autorizada, representa el tema central en la discusión de la agenda internacional pues a pesar de que no se trata de un fenómeno nuevo ha crecido significativamente en dimensión y modalidades en las últimas décadas del siglo XX y lo que va del XXI, como consecuencia directa de los cambios en las políticas migratorias de los Estados receptores entre las que destacan las medidas de control fronterizo, la lucha contra el tráfico de migrantes, las deportaciones, el aumento de controles internos, las repatriaciones voluntarias, programas de regularización migratoria y de trabajadores temporales, las remesas de los migrantes y la migración calificada, entre otras (p. 204).

La consecuencia es que muchas personas en esta condición se consideran vulnerables y por lo tanto expuestas a mayores abusos en detrimento de sus derechos humanos. Por ejemplo, tratándose de su incorporación al mercado laboral sufren de condiciones precarias en tanto realizan actividades peligrosas o que revisten cierto grado de dificultad, con remuneraciones muy bajas y sometidos a esquemas de explotación por parte de sus empleadores sin la garantía de acceder a servicios médicos y educativos así como a una vivienda digna, además de encontrarse en riesgo permanente de ser detenidos y deportados al país de origen.

Tanto la vulnerabilidad de carácter estructural, entendida como la situación que surge como consecuencia de la interacción de los extranjeros con los nacionales de un país, en donde se atribuye socialmente una condición inferior a los primeros como la vulnerabilidad de tipo cultural derivada de un conjunto de estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional, traducidas en significados despectivos que tienden a justificar las diferencias de poder entre unos y otros, tienen como resultado diversos grados de impunidad en el caso de la violación a los derechos humanos de los migrantes (Munguía, 2014, pp. 41-46).

A pesar de la gran cantidad de estudios sobre la migración y el vasto conjunto de instrumentos internacionales que se han emitido para la protección y defensa de los derechos de los migrantes la realidad nos demuestra que la mayoría de los países en el mundo continúan desconociéndolos y violentándolos, ya sea porque sus autoridades incurren en omisiones graves para investigar y sancionar las violaciones a sus derechos, o cuando habiéndolo realizado no reparan el daño o perjuicio sufrido a las víctimas lo que conlleva la imputación al Estado como sujeto de responsabilidad internacional, con las implicaciones y consecuencias determinadas por tribunales u órganos supranacionales competentes.

1. La política y legislación migratoria en México a la luz de los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos

Los cambios que se han venido generando en los últimos años por cuanto hace a la legislación en materia migratoria (2011), incluida la reciente reforma de noviembre de 2020, sin duda han representado importantes avances en la materia al referirse entre otros aspectos: a garantizar los derechos de procuración e impartición de justicia y los actos del estado civil (sea cual fuere la condición o *status* migratorio de las personas, incluyendo la perspectiva de género y derechos de la infancia y demás grupos vulnerables); a su protección ante hechos delictivos y reconocimiento de su carácter de víctimas; a una mayor apertura en la participación de organizaciones de la sociedad civil y representaciones consulares, así como un procedimiento con garantía de audiencia incluyendo mecanismos de impugnación dentro del mismo. De acuerdo con lo anterior, la única excepción a los derechos de las personas migrantes se reconduce a la participación política reservada a los ciudadanos y ciudadanas mexicanos como prerrogativa vinculada históricamente a su relación con el Estado-nación tal y como ocurre en la mayoría de países, lo que sin duda continúa mermando la igualdad entre los individuos y construye todo un esquema de asimetrías entre personas nacionales y personas migrantes (Cruz Angulo, 2011, p. 216).

Los contenidos de los cambios normativos mencionados orientados esencialmente a la armonización de la reforma constitucional 2011 en materia de derechos humanos representan actualmente una gran paradoja; esto quiere decir que varias de las limitaciones y restricciones vigentes en la legislación migratoria acarrear importantes tensiones sino es que violaciones a la Constitución y a los Tratados internacionales, en donde podemos destacar de manera particular las privaciones de libertad por autoridades administrativas en las denominadas “estaciones migratorias” que exceden por mucho el término constitucionalmente establecido; la implementación de filtros, verificaciones o revisiones migratorias a cargo de miembros de las corporaciones de seguridad y fuerzas armadas invocando necesidades de interés público; el lamentable proceso de militarización de las fronteras nacionales que trae aparejados importantes problemas relacionados con la integridad e incluso la vida de las personas que cruzan las mismas tanto en el sur como en el norte del país, y la facultad del titular del poder ejecutivo federal para expulsar a personas extranjeras tomando como base no solo la garantía del derecho de audiencia prevista constitucionalmente, sino también el debido proceso convencional en donde la expulsión solamente podrá efectuarse a través de un tribunal competente que reúna los requisitos de imparcialidad e independencia (Guevara Bermúdez, 2014).

Es importante mencionar que la construcción y desarrollo de todo un *corpus iuris* tendiente a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes ha partido de las consideraciones y criterios interpretativos que en el ámbito regional ha venido realizando desde hace varios años la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cuadernillo 2, 2020), destacándose sus sentencias y opiniones consultivas en temas como: la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados; las obligaciones es-

tatales en la determinación de políticas migratorias (Caso Vélez Loo vs. Panamá 2010 y caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana 2014); la protección de sus derechos a partir de su situación de vulnerabilidad; el deber estatal de no discriminación e igual protección ante la ley (caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana 2005 y caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana 2012); la prevención y reducción de la apatridia; la protección de sus derechos laborales (caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia 2013); los deberes estatales cuando adquieren condición de refugiados (Opinión Consultiva OC-21/14 agosto 2014 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional); el principio de no devolución de refugiados y asilados así como los solicitantes de ese estatuto (caso Wong Ho Wing vs. Perú 2015) y las garantías mínimas del debido proceso para determinar la condición de refugiado en procedimientos llevados a cabo ante órganos administrativos que ejerzan facultades jurisdiccionales, en especial tratándose de procedimientos en los que estén involucrados niños y niñas.

Por otra parte, el órgano jurisdiccional interamericano ha externado consideraciones particulares sobre derechos violados tales como: la integridad personal (por ejemplo, otorgar atención médica a migrantes en caso de emergencias); la prohibición de arbitrariedad en la privación de la libertad, esto es, que se les debe informar los motivos de la detención, poner a la persona a disposición de la autoridad judicial competente y la revisión de la detención con recursos efectivos; el acceso a la justicia; el derecho a la defensa técnica y consular; la protección de la familia, incluyendo los derechos de menores; el derecho a la nacionalidad de los hijos de personas migrantes; los derechos de circulación y residencia; la prohibición de expulsión o devolución cuando exista riesgo para la vida o libertad de estas personas, y finalmente las garantías mínimas del extranjero sujeto a una medida de deportación o expulsión incluyendo la prohibición a los Estados de expulsiones masivas, así como la determinación de las medidas de reparación que en su caso se estimen procedentes.

En el ámbito interno, dentro de los criterios más relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2021) relacionados con personas migrantes destacan aquellos vinculados con: el derecho a buscar y recibir asilo; el derecho a la remuneración laboral; el derecho al reconocimiento de la condición de refugiados; el derecho a la doble nacionalidad; el derecho de petición; el derecho a la libertad de tránsito y a la seguridad personal; el derecho de acceso a la información; el derecho de notificación, contacto y asistencia consular; el derecho al debido proceso y defensa adecuada, y el derecho de proporcionalidad de la pena, entre otros criterios.

2. Pandemia y migración: contexto, problemas y desafíos

En el orden jurídico mexicano existen una serie de previsiones constitucionales, legales y reglamentarias que resultan aplicables para enfrentar la emergencia sanitaria de COVID-19. De manera particular, la Constitución General establece en su artículo 1º. el

alcance y protección de los derechos humanos; el 4º. que consagra el derecho a la protección de la salud; el 29 que establece la restricción y suspensión de derechos en caso de situaciones extraordinarias; el 73, fr. XVI que regula las facultades del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud, y el 109 que contempla las responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos así como la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros preceptos.

A partir de la reforma constitucional de junio 2011 se estableció un cambio de paradigma en nuestro país, al determinarse que todas las personas gozarán de los derechos humanos y garantías reconocidos tanto en el texto supremo como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, los cuales se interpretarán de conformidad con dichos ordenamientos favoreciendo en todo tiempo su protección más amplia, además de obligar a todas las autoridades –en su respectivo ámbito de competencia– para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Casarín, 2020, p. 98).

Dentro de los primeros instrumentos jurídicos que fueron emitidos por las autoridades sanitarias competentes a partir de marzo de 2020, destacan el decreto del titular del poder ejecutivo federal mediante el cual dispuso diversas acciones extraordinarias en las regiones afectadas del territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19); el acuerdo del consejo de salubridad general mediante el cual se declaró como “emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus sars-cov2 (covid-19)”; el acuerdo de la Secretaría de Salud en donde se establecieron las medidas de carácter extraordinario para enfrentar la pandemia; y el acuerdo de esta última, mediante el cual se estableció una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa (pp. 104-105).

Lamentablemente, la reacción tardía y la implementación de medidas y acciones de las autoridades federales, estatales y municipales reflejaron desde el primer momento importantes grados de contradicción y descoordinación para hacerle frente a la pandemia, lo cual incidió de manera negativa en los derechos fundamentales a la vida, salud, de comercio, libre tránsito, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, transparencia y acceso a la información (incluyendo el derecho de protección de datos), así como los derechos emergentes a la ciudad y a una buena administración, entre otros, generándose confusión e incertidumbre en la sociedad a partir de los mensajes y comunicaciones oficiales que constantemente se han difundido por parte del titular del poder ejecutivo federal así como por funcionarios y entidades de los distintos niveles de gobierno (Casarín, 2021).

Lo anteriormente expuesto, ha evidenciado además una capacidad de respuesta institucional inadecuada para temas vinculados con el goce efectivo de los derechos humanos como es el caso de la prestación deficiente y encarecimiento de servicios públicos esenciales; las situaciones de indefensión en varios sectores de la sociedad, principalmente

tratándose de grupos vulnerables por la imposición de sanciones derivadas de la presunta comisión de faltas e infracciones administrativas que han implicado el uso discrecional y desmedido de la fuerza en la privación de la libertad, ataques a la integridad personal, afectaciones al derecho de reunión para ejercer la libertad de expresión mediante protestas en vías públicas, e incluso la extorsión de agentes estatales (principalmente policías y elementos de seguridad) con el pretexto de la contingencia sanitaria; las medidas de austeridad implementadas desde el inicio de la presente administración federal en 2018 –acentuadas en los años siguientes– traducidas en la falta de recursos financieros y materiales de entidades clave para la defensa de los derechos; y en general, una serie de abusos y arbitrariedades por parte de actores públicos y en algunos casos privados que prácticamente han hecho nugatorio el ejercicio de aquéllos.

El 9 de abril de 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la declaración 1/20 donde señala que la adopción y la implementación de medidas, dentro de la estrategia y esfuerzos que los Estados Parte de la Convención Americana están realizando para abordar y contener esta situación que concierne a la vida y salud pública, se efectúe en el marco del Estado de Derecho con el pleno respeto a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos así como los estándares desarrollados en la jurisprudencia de ese Tribunal.

De manera particular, destaca que la situación extraordinaria y problemas que viven los países derivados de la pandemia debe ser abordados a través del diálogo y la cooperación internacional y regional conjunta, solidaria y transparente entre todos los Estados. Por ello, todas aquellas medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales. Asimismo, con relación al uso de la fuerza sostiene que para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley debe cuidarse que se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución (CoIDH, 2020).

Como podemos observar, la actuación del poder público ante situaciones extraordinarias como la que actualmente vivimos exige adotar un enfoque o perspectiva de derechos humanos, esto es, la toma de decisiones y su materialización en un entorno coordinado, deliberativo y transparente, con respeto irrestricto al estado de derecho que deje de lado la discrecionalidad, opacidad y en algunos casos la arbitrariedad de los órganos estatales además de su fiscalización y control permanente (Casarín, 2020, p. 99).

Para el tema que nos ocupa, resulta importante referirnos al contexto por el cual atravesada el fenómeno migratorio en nuestro país antes de la pandemia a efecto de comprender la dimensión y gravedad del problema. En este sentido, tan solo entre enero y julio de 2019 la migración indocumentada aumentó 232%, cifra jamás registrada anteriormente. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM), de los 460 mil migrantes que han ingresado a territorio mexicano se presentaron ante esa instancia 99 mil 203 y se han devuelto a su país de origen 71 mil 110, lo que significa que al menos 360 mil indocumentados están dispersos en suelo nacional o en Estados Unidos; asimismo, datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) de EU indican

que hasta julio de 2018 el promedio de captura era de 40 mil 149 personas pero en 2019 aumentaron mes con mes hasta llegar a 144 mil 278 en mayo (Sánchez, 2019).

Otro factor que empeoró la situación fue la presión del gobierno estadounidense encabezado por Donald Trump para que las autoridades mexicanas endurecieran su política migratoria mediante un acuerdo firmado en junio de 2019, a cambio de no imponer aranceles del 5% a los productos mexicanos (BBC Mundo, 2019). Este acuerdo tuvo como objetivo detener el flujo migratorio hacia Estados Unidos e implicó que 6,000 agentes de la recién creada Guardia Nacional (GN) se apostaran en la frontera sur de México y reprimieran brutalmente a los migrantes que querían ingresar al país; esas acciones violentas fueron más evidentes cuando se trataba de caravanas migrantes, lo cual provocó el reclamo general al gobierno mexicano por parte de organismos nacionales e internacionales incluyendo organizaciones no gubernamentales (ONG's) dedicadas a la defensa de los derechos humanos, sin que fueran escuchadas ni atendidas. Derivado de lo anterior, también se iniciaron diversas investigaciones e intervenciones públicas y se emitieron recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a órganos estatales, existiendo al día de hoy más de 8,000 agentes de la GN desplegados en ambas fronteras del territorio mexicano.

Durante esta crisis migratoria, China comenzó a reportar casos de un nuevo virus que posteriormente la Organización Mundial de la Salud (OMS) llamó SARS-Cov2, y que el 11 de marzo de 2020 fue declarado como pandemia. El primer caso reportado en México fue el 27 de febrero de ese año; a partir de entonces las consecuencias han sido devastadoras para los migrantes indocumentados en virtud de que desde 2019 la capacidad de las estaciones migratorias se vio superada y se tuvo que recurrir a albergues improvisados los cuales se encontraban en peores condiciones. La situación se agravó más en virtud de que si bien se trataba de lugares de reclusión insalubres y hacinados, a partir de la enfermedad por COVID-19 se añadió el factor de riesgo de contagio al evidenciarse que dichas instalaciones no contaban con acceso a los servicios de salud pues solamente 3 estaciones migratorias tenían un médico permanente; en virtud de lo anterior, un gran número de migrantes solicitaron tanto al gobierno mexicano como a sus países de origen la repatriación por temor a contraer el virus e incluso morir.

Sin embargo, ante el cierre de fronteras que varios países implementaron como medida preventiva para evitar la transmisión de la enfermedad los migrantes quedaron atrapados en territorio mexicano, lo que provocó brotes de violencia por la desesperación de volver a sus países de origen o al menos para no continuar reclusos en las instalaciones destinadas al efecto, mismas que en algunos casos no contaban incluso con acceso al agua potable. Un ejemplo es lo ocurrido el 23 de marzo de 2020 en la estación migratoria ubicada en Tapachula, Chiapas, cuando unos 700 migrantes se amotinaron para pedir su repatriación y algunos trataron de escaparse del lugar; o lo sucedido en Tenosique, Tabasco, donde hubo otro motín el 1° de abril de ese año debido a las pésimas condiciones del lugar de reclusión y que tuvo como resultado un migrante muerto y 14 heridos.

En total, durante 2020 "41 mil 329 personas solicitaron asilo a nuestro país; se llevaron a cabo 87 mil 260 eventos de detención migratoria, así como 184 mil 423 eventos

de repatriación de personas mexicanas desde Estados Unidos” (FMOPDH, 2021, p. 1). Ante esa grave crisis intervinieron asociaciones civiles, ONG’s y la CNDH para tratar de paliar las catastróficas consecuencias de la pandemia. En el caso de esta última, el 24 de marzo de 2020 emitió un comunicado de prensa manifestando a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y al Instituto Nacional de Migración (INM) su preocupación por el aumento en la cantidad de personas alojadas tanto en estaciones migratorias como en estancias provisionales, lo que hizo muy difícil implementar las medidas sanitarias de higiene y distancia social; de igual forma, les solicitó facilitar una digna repatriación a los extranjeros que deseaban voluntariamente volver a sus países de origen por temor a los contagios, mediante acuerdos internacionales que permitieran un retorno seguro garantizando sus derechos fundamentales.

Otra situación anómala y grave fue que desde el mes de marzo de ese mismo año se reportaron a través de medios de comunicación, redes sociales, asociaciones civiles y organismos como la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), la Comisión Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la propia CNDH, que los migrantes estaban siendo sacados de las estaciones migratorias, ya sea para dejarlos en las calles deambulando o bien para transportarlos en camionetas hasta la frontera con Guatemala (INM, 2020) donde cientos de ellos fueron abandonados a su suerte. A partir del mes de septiembre, cuando este último país volvió a abrir sus fronteras se continuó con la entrega de indocumentados a las autoridades guatemaltecas indicándoles que buscaran por sí mismos la forma de volver a sus lugares de origen.

La situación antes descrita provocó que de 3,653 personas que había en estaciones migratorias en el mes de marzo de 2020, para finales de abril quedaran sólo 106. Una parte importante de los migrantes fueron abandonados por el INM en el poblado llamado Talismán del Estado de Chiapas que es lugar fronterizo con Guatemala; otro caso similar fue reportado cuando “alrededor de 300 personas fueron sacadas a la calle en Villahermosa, Tabasco, luego de que el Instituto Nacional de Migración los trasladó desde la frontera con Estados Unidos después de haber sido deportados por autoridades estadounidenses” (INM, 2021).

Tras condenar “la violencia, agresiones y maltratos contra las personas migrantes”, la CNDH llamó a las autoridades federales, estatales y municipales, y particularmente al INM y a la Guardia Nacional “para que eviten actos que vulneren su dignidad y/o atenten contra su integridad, seguridad y vida” (Díaz, 2021). Por otra parte, las deportaciones masivas no se han detenido ni en los Estados Unidos ni en México pese a la propagación del mortal virus, y a pesar de la Declaración de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración firmada en Ginebra el 13 de mayo de 2020 en la cual la ONU manifiesta su preocupación por los informes que indican que numerosos Estados siguen incluyendo la devolución forzosa de migrantes como respuesta al COVID-19.

De manera particular, la Red pide a los Estados que suspendan las devoluciones forzosas durante la pandemia a fin de proteger la salud de los migrantes y sus comunidades (Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, 2020). Sin embargo, países como Estados Unidos ha deportado más de 200 mil migrantes hacia México en los últimos 6 meses y lo hace ahora durante horarios extendidos, ignorando las medidas

previas establecidas para proteger a las personas que llegan a las peligrosas ciudades fronterizas mexicanas. Por otra parte, nuestro país había deportado en los primeros meses del 2020 a 3,653 centroamericanos; pero esa situación se complicó después en virtud del cierre de fronteras, lo que obligó al gobierno mexicano a negociar con los países de Centroamérica para que recibieran a sus connacionales incrementándose las deportaciones masivas, particularmente desde la estación migratoria Siglo XXI de Tapachula, Chiapas, a donde los migrantes son enviados desde todos los puntos del país.

Otro operativo controvertido se llevó a cabo el 4 de octubre de 2020 cuando México cerró completamente su frontera sur para impedir el paso de una caravana de migrantes que provenía de Honduras y había logrado entrar a Guatemala; sin embargo, ambos países colaboraron para impedir su ingreso a territorio nacional con dirección a los Estados Unidos. La respuesta de la CNDH no se hizo esperar y el 27 de octubre emitió una recomendación al Secretario de Seguridad Ciudadana y al INM por las agresiones que el personal de ambas instituciones llevaron a cabo en contra de integrantes de la referida caravana (CNDH, 2020).

Esta situación no ha mejorado, ya que al decir de la organización *Médicos Sin Fronteras* (2021) los acuerdos llevados a cabo entre los gobiernos de los Estados Unidos, Honduras, México y Guatemala, firmados en abril de 2021 para continuar militarizando las fronteras “conllevan una mayor criminalización de la población en tránsito y, por ende, una mayor exposición de los migrantes al crimen organizado y a la COVID-19”; situación que han constatado como testigos “de repetidas redadas y detenciones arbitrarias en la frontera sur de México y de deportaciones masivas que desde Estados Unidos se ejecutan en la frontera norte; expulsiones que se escudan en razones de salud pública por la pandemia ... y que suponen bloquear de facto el derecho de asilo”.

En cuanto a la cifra de migrantes contagiados en territorio mexicano resulta desconocida hasta este momento en virtud de que ni el INM ni la SRE han llevado un registro de los casos; únicamente existen datos aislados que han reportado asociaciones civiles y religiosas de apoyo a estas personas y la Secretaría de Salud, que informó el 16 de agosto de 2020 un total de 385 migrantes infectados. Sobre uno de estos casos la CNDH atribuyó al INM la muerte por Covid-19 de un migrante salvadoreño detenido en la Ciudad de México, donde denunció “negligencia y omisión del personal” (CNDH, 2020).

De igual forma, en el mes de octubre de ese mismo año dio a conocer un brote en la estación migratoria Siglo XXI de Tapachula donde 23 migrantes adquirieron Covid-19 y que según el testimonio del coordinador del albergue, “el personal del Instituto Nacional de Migración trasladó a las personas —sin medidas de seguridad— a la antigua estación migratoria denominada El Hueyate en Chiapas, donde permanecieron aislados, abandonados y sin atención médica”; datos que el INM negó más adelante y que la CNDH —a través de un comunicado de prensa— le pidió reconocer y dejar de mentir sobre los contagios y muertes ocurridos. En este mes, otros 14 fallecimientos fueron reportados por asociaciones civiles de defensa al migrante; ante estos casos la CNDH estableció un monitoreo de las estaciones migratorias, emitió otra recomendación y estableció medidas cautelares (CNDH, 2020).

De acuerdo con la Jefa de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en México (ONU México, 2021), se han realizado estudios en diversas ciudades con población migrante y se han emitido algunas conclusiones que permiten generar información sobre la movilidad, las vulnerabilidades y las necesidades de las poblaciones desplazadas y móviles. Por ejemplo, al encuestar a más de 800 personas las respuestas eran entre otras: el aumento de las dificultades de subsistencia debido a la pérdida de empleo por la pandemia; el crecimiento de las modalidades de alojamiento compartido de personas migrantes para hacer frente a sus dificultades económicas; la pérdida o debilitamiento de las redes de apoyo a esas personas y los vínculos comunitarios debido a la adopción de medidas de distancia física; el crecimiento de la atención remota a la población migrante y un descenso de su presencia; el surgimiento de una “barrera digital” en el acceso a servicios; el abandono de algunos de sus trámites migratorios y la decisión de movilizarse desde el sur y centro del país hacia el norte; el desinterés de las personas por participar en el Programa de Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) cuyos ingresos han sido suspendidos en enero de 2021.

Por otra parte, de acuerdo a la opinión de 70 organizaciones e instituciones, la gran mayoría de ellas percibe una disminución en el acceso a servicios presenciales por parte de las personas migrantes debido a la pandemia; el aumento de solicitud de servicios especializados (legales y psicosociales) y de apoyo humanitario (alimentación, apoyos a vivienda); la creación de protocolos COVID-19 para responder a la contingencia; la disminución y restricción de la disponibilidad de plazas en albergues por la necesidad de cerrar sus puertas a nuevos ingresos para prevenir contagios; el incremento de la ansiedad e incertidumbre entre población migrante por suspensión de plazos administrativos y el aumento de los niveles de xenofobia, tanto en el ámbito de las comunidades como desde las instituciones (ONU México, 2021).

En suma, la titular de la OIM (2021) sostiene que en un mundo interconectado y globalizado donde millones de personas se movilizan a diario, las enfermedades infecciosas como la COVID-19 entrañan riesgos evidentes para la economía y la salud pública pero también otros menos visibles como el de la discriminación, que pueden acrecentar las vulnerabilidades de la población migrante. Asimismo, considera que la pandemia afecta a todas las personas con independencia de su raza o procedencia; por tal motivo no debe haber estigmatización o discriminación contra determinado grupo de población por el hecho de ser migrante ni asociarse esa condición de extranjería con la de ser portador del virus pues cualquier ser humano puede transmitirlo.

Con relación a la vacunación contra la enfermedad de COVID-19 la Secretaría de Gobernación informó en septiembre de 2021 que había iniciado con su aplicación a migrantes irregulares que se encontraban en el país (Chávez, 2021), indicando que hasta ese momento 99 personas -23 mujeres y 76 hombres- provenientes de Cuba, Honduras, El Salvador, Guatemala, Venezuela y Haití habían recibido la dosis del fármaco asignado. Asimismo, anunció que personal del INM en coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) iniciaron una campaña de vacunación entre personas migrantes alojadas en la Estación Migratoria Siglo XXI, en Tapachula, misma que se extendería a las demás instalaciones del INM en Chiapas.

Tratándose del proceso de vacunación de los migrantes en la frontera norte de México se ha señalado que avanza de manera desigual y que en grandes ciudades afectadas por la tercera ola de contagios ha provocado diversos reclamos; por ejemplo, mientras que en Ciudad Juárez, Chihuahua, todavía no llegaban las vacunas anticovid, para los migrantes ubicados en el Estado de Baja California ya se habían vacunado a más de 4,000, entre los que duermen en albergues y los que han acudido por voluntad propia a los módulos de vacunación según cifras del propio gobierno estatal (Agencia EFE, 2021). Asimismo, como prueba de la tercera ola de contagios entre junio y agosto de 2021 y la necesaria vacunación a migrantes, más del 18% de las familias que cruzaron la frontera sur de Estados Unidos y estuvieron bajo la custodia de la Patrulla Fronteriza –incluyendo el 20% de menores no acompañados– dieron positivo a COVID-19 según reveló un documento de las autoridades federales norteamericanas (Ansley, 2021).

Sin duda, se trata de una problemática compleja de difícil solución en virtud de que si bien la legislación y políticas migratorias se han venido ajustando en los últimos años hacia una perspectiva de derechos humanos, en la realidad observamos un conjunto de acciones u omisiones de las autoridades de los tres niveles de gobierno que constituyen violaciones a los mismos en términos del paradigma constitucional y convencional vigente en nuestro país desde 2011, ya sea porque se criminalice y se ejerza violencia para reprimir a los migrantes por parte del INM y corporaciones de seguridad como la GN, o no se respeten y hagan efectivos sus derechos esenciales a la vida, integridad, no discriminación, salud, acceso a la justicia, debido proceso, entre otros, lo que se ha agravado en los tiempos de pandemia con la insuficiencia si no es que ausencia de medidas sanitarias y de atención médica oportuna y adecuada para aquéllos.

III. CONCLUSIÓN

Con las anteriores reflexiones y aras de contribuir a profundizar en propuestas para el replanteamiento de la cuestión migratoria en el Estado mexicano, señalamos en primer lugar la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva sistémica e integral a cargo de las autoridades estatales que antepongan la dignidad de la persona humana y sus derechos como el eje de su actuación en la tarea de promoverlos, respetarlos, garantizarlos y en su caso repararlos, en atención puntual de los deberes, exigencias y estándares interpretativos consagrados tanto en la Constitución federal como en los sistemas universal y regional de protección de derechos humanos, so pena de incurrir sistemáticamente en denuncias y condenas por responsabilidad internacional.

Para lograrse se requiere revisar, reformar y articular el engranaje normativo-institucional para que cada nivel de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias contribuya –con la actuación de recursos humanos debidamente capacitados y competentes, así como las suficientes provisiones financieras y materiales–, a realizar acciones coordinadas, preventivas y oportunas a fin de atender todas las manifestaciones e impactos sociales, económicos, políticos, culturales, de seguridad y de salud, particularmente hoy en día con motivo de la emergencia sanitaria.

También resulta necesario el redimensionamiento de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la protección de los derechos de los migrantes incluyendo instancias estatales especializadas en la denuncia, acompañamiento y asesoría jurídica efectiva en procedimientos administrativos y judiciales que involucren a los migrantes, y desde luego impulsar una política permanente para incentivar la creación, apoyo y coadyuvancia con las autoridades estatales de organismos de la sociedad civil que permitan atender no solo geográficamente este fenómeno sino también participar como observadores, proponiendo iniciativas y programas efectivos en la defensa e integridad de personas extranjeras indocumentadas sobre todo los grupos vulnerables como mujeres, niños y niñas, personas enfermas, discapacitadas o adultos mayores, incluyendo aquellos pertenecientes a grupos étnicos específicos, entre otros.

Finalmente, la realidad nos ha demostrado que para entender los flujos migratorios de miles de personas que se internan y transitan por México se deben analizar causas más profundas que van más allá del simple problema de la falta de oportunidades en los países de origen o el sueño por un mejor proyecto de vida en naciones con mayor desarrollo. Al efecto, resulta indispensable que a través del diálogo y la cooperación internacional se implementen políticas públicas que en lugar de criminalizar la migración y generar mayores niveles de violencia contribuyan a lograr su desarrollo de forma ordenada, segura y regular, pues lo hagamos hoy marcará sin duda el camino de nuestro país hacia la consolidación o retroceso de esta valiosa conquista que corresponde a todos preservar, y que es la de asumir en cualquier trinchera de actuación –pública o privada– la perspectiva de derechos humanos en el paradigma del Estado constitucional y democrático de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EFE (9 de agosto de 2021). Migrantes ven discriminación ante falta de vacunas en frontera norte mexicana. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/migrantes-ven-discriminacion-ante-falta-de-vacunas-en-frontera-norte-mexicana/20000013-4604934>.
- AINSLEY, J. (7 de agosto de 2021). El 18% de las familias migrantes que salieron de custodia de la Patrulla Fronteriza dieron positivo al COVID-19. Noticias Telemundo. Recuperado de: <https://www.telemundo.com/noticias/noticias-telemundo/inmigracion/el-18-de-las-familias-migrantes-que-salieron-de-custodia-de-la-patrulla-fronteriza-dieron-tmna3900529>.
- BBC NEWS MUNDO (11 de junio de 2019). Acuerdo entre los gobiernos de Trump y AMLO: quién gana con el pacto migratorio que evita la imposición de aranceles por parte de Estados Unidos. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48589948>.
- CASARÍN LEÓN, M. (2020). Facultades extraordinarias del Estado mexicano y el derecho administrativo de la emergencia sanitaria: una evaluación preliminar. En Rendón Huerta Barrera Teresita y Jorge Fernández Ruíz (Coords.), *Facultades extraordinarias del Estado ante una emergencia sanitaria* (pp. 87-106). México: Grañen Porrúa-UGTO.
- (2021). Reflexiones en torno del derecho administrativo y las restricciones de derechos humanos en la emergencia sanitaria por la Covid-19. En Vargas Morgado, Jorge y Miguel A.

- López Olvera (Coords.), *El derecho administrativo ante la emergencia de la Covid-19* (pp.39-46). México: Ed. Mutare.
- (2021). La administración pública frente a la emergencia sanitaria: Una evaluación desde la perspectiva de los derechos humanos. En Vargas Morgado, Jorge, *Los nuevos retos del derecho administrativo ante la pandemia* (pp. 119-128). México: Burgoa Editores.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2020). Recomendación No. 34/2020. México. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-09/REC_2020_034.pdf.
- (2020). Recomendación 50/2020. México. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-10/REC_2020_050.pdf.
- (2020). CNDH emite medidas cautelares al INM para proteger la salud de personas migrantes alojadas en la Estación Migratoria “Siglo XXI” y la Estancia Provisional “El Hueyate”, en Chiapas. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-10/COM_2020_336.pdf.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020). Cuadernillo de jurisprudencia. No. 2: Personas en situación de migración o refugio. San José, Costa Rica. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>.
- (2020). Covid-19 y derechos humanos: Los Problemas y desafíos deben ser abordados con Perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales. Recuperado el 20 de octubre de 2020 de: https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf.
- CRUZ ANGULO, J. (2011). Ley de Migración y derechos fundamentales. En Schiavon, Jorge A. y Gabriela Díaz Prieto (Eds.), *Los derechos humanos de las personas migrantes en México. Estudio de caso para promover su respeto y defensa* (pp. 201-218). México: CIDE.
- CHAVEZ, V. (20 de septiembre de 2021). México inicia vacunación contra COVID a migrantes que cruzan por el país. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/20/mexico-inicia-vacunacion-contracovid-a-migrantes-que-cruzan-por-el-pais/>.
- DIAZ, G. (3 de septiembre de 2021). CNDH abre 15 expedientes por abusos contra migrantes en frontera sur. Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/9/3/cndh-abre-15-expedientes-por-abusos-contramigrantes-en-frontera-sur-271267.html>.
- FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS (2021). Urge construir compromisos regionales, desde la mirada local, para atender y proteger a las personas migrantes y refugiadas. Recuperado el 25 de octubre de 2021, de: <https://cdhcm.org.mx/2021/04/urge-construir-compromisos-regionales-desde-la-mirada-local-para-atender-y-proteger-a-las-personas-migrantes-y-refugiadas-fmopdh/>.
- FLORES, M. *et al.*, (2009). Diccionario básico de derechos humanos. México: FLACSO.
- GUEVARA BERMÚDEZ, J. (2014). Conexiones entre los derechos humanos de las personas migrantes y la seguridad, ¿Es posible afirmar que el derecho mexicano criminaliza la migración indocumentada? En *Cuestiones Constitucionales*, No. 31. México: UNAM.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (2020). Tema Migratorio 090420 - Especial COVID-19. Recuperado el 15 de octubre de 2021 de: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-090420/>.
- (2021). Tema Migratorio 150821– Información Migratoria Nacional, Especial COVID-19. México. Recuperado el 15 de octubre de 2021 de: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-150821/>.

- LEY DE MIGRACIÓN. *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 2011. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf.
- MÉDICOS SIN FRONTERAS (2021). México: La militarización de las fronteras y las deportaciones masivas incrementan los peligros para solicitantes de asilo y migrantes. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: <https://msf-spain.prezly.com/mexico-la-militarizacion-de-las-fronteras-y-las-deportaciones-masivas-incrementan-los-peligros-para-solicitantes-de-asilo-y-migrantes>.
- MUNGUÍA SALAZAR, A. (2014). *Migración y derechos humanos*. México: BUAP-EL ERRANTE EDITOR.
- ONU MÉXICO (2021). COVID-19 exacerba la xenofobia, el desempleo, y limita el acceso a servicios de salud entre la población migrante en México. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: <https://coronavirus.onu.org.mx/covid-19-exacerba-la-xenofobia-el-desempleo-y-limita-el-acceso-a-servicios-de-salud-entre-la-poblacion-migrante-en-mexico>.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2020). La devolución forzosa de migrantes debe suspenderse en periodos de COVID-19. Declaración de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración. Ginebra, Suiza. Recuperado el 20 de octubre de 2021 de: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25882&LangID=S>.
- SÁNCHEZ, E. (1 de julio de 2019). Migración ya supera con 232% a 2018; enero-junio 2019. *Excelsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/migracion-ya-supera-con-232-a-2018-enero-junio-2019/1321779>.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2021), *Sentencias relevantes en materia de derechos humanos: Las Personas Migrantes*. México. Recuperado el 15 de octubre de 2021 de: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1354>.