



80 años

EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Noroeste de México

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN

JUAN VEGA GÓMEZ

Coordinadores

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

23

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 23

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

Lic. Mariana Ávalos Jiménez
Asistente de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Margarita García Castillo
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores



EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19:

Noroeste de México

NURIA GONZÁLEZ MARTÍN
JUAN VEGA GÓMEZ

Coordinadores



Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 5 de junio de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

Contenido

9

Introducción

17

Meditaciones iusfilosóficas en tiempo del COVID-19

23

Crónica de una crisis en la frontera, los efectos de la emergencia sanitaria en la economía de la región Tijuana-San Diego

29

¿Es el utilitarismo la mejor opción para Baja California?

35

¡Quédate en casa! Baja California y la interrupción voluntaria del embarazo producto de violación en tiempos de COVID-19

43

Adultos mayores en Baja California frente al COVID-19, análisis a la luz de la protección interamericana de derechos humanos

49

Ciudad Juárez ante el COVID-19

55

El impacto económico y social de la emergencia sanitaria por COVID-19 en Baja California

63

El ejercicio notarial a distancia: primeras reflexiones ante las pandemias

73

La pandemia y la contaminación de la atmósfera

81

Migrantes en la frontera y COVID-19

89

El COVID-19 en Baja California y la función preventiva de las empresas

97

Crisis de la vigilancia epidemiológica entre Baja California y la Federación. Necesidad de un nuevo diseño institucional

105

Riesgos del trabajo durante la pandemia por COVID-19 en el ISSSTE

111

Tijuana, COVID-19, y el doble “dilema del prisionero”

121

Si los países cierran fronteras, los pueblos indígenas cierran caminos ante el COVID-19

127

¿Hacia una gestión inclusiva, sanitaria, laboral y económica en la industria maquiladora en la frontera norte mexicana en una agenda post COVID-19?

133

La defensa de las personas migrantes en Tijuana, ante el COVID-19: el litigio y activismo de ALMA Migrante, A.C.

139

La emergencia sanitaria por el COVID-19: invisibilidad de las personas migrantes

145

COVID-19 en Sonora

Introducción

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), se constituye, por sí mismo, además de la labor propia de investigación, docencia y vinculación, en una editorial con reconocimiento no sólo nacional sino internacional, con un alto estándar de calidad académica de sus publicaciones y con un impacto no sólo por el número de ellas, sino por la divulgación de éstas.

A esta labor editorial, el doctor Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ-UNAM, en su plan de trabajo 2018-2022 incluyó un proyecto especial titulado “Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional” coordinado por Nuria González Martín, el cual se hizo efectivo a partir de octubre de 2018.

La propia naturaleza de este proyecto editorial especial habla por sí solo, al congregar *i)* temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; *ii)* vinculados con la agenda nacional; *iii)* con una extensión breve; *iv)* dirigido a un público no necesariamente especializado; *v)* con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación *per se*, y *vi)* que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Por las razones de excepcionalidad por las que estamos transitando en 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conveniente utilizar este canal de conocimiento para hacerle llegar a todos los interlocutores involucrados, información sencilla pero veraz so-

bre el estado del arte, las consecuencias y las proposiciones lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico.

En este monográfico, que es una continuación de la serie de números que dentro del proyecto de “Opiniones Técnicas” venimos proyectando en torno a la emergencia sanitaria por COVID-19, traemos a colación reflexiones sobre la situación por la que se transita en el Noroeste de México, territorio que, conjuntamente con la Zona Metropolitana del Valle de México y Quintana Roo, ha sido de las más afectados por esta pandemia. México no es uno sólo, son muchos y en esa tesitura creímos conveniente exponer qué está pasando en el Noroeste y cómo los juristas lo están viviendo y visualizando. La Estación Noroeste de Investigación y Docencia, ENID, del IIJ-UNAM, atenta y comprometida con las especificidades que la región demanda, se hace presente por medio de diecinueve contribuciones que sin lugar a dudas permite, al menos, tener un acercamiento en torno a los problemas más acuciantes que la pandemia pone de relieve.

Con estas premisas, damos entrada y presentamos los trabajos que, como decimos, un grupo muy nutrido de excelentes académicos y profesionistas ponen a consideración; en esta ocasión, vienen colocadas por orden alfabético. De esta manera, tenemos en primer lugar una reflexión general, la de Octavio R. Acedo Quezada, intitulada “Meditaciones iusfilosóficas en tiempo del COVID-19”, en donde reflexiona en torno a la crisis que atraviesa el derecho constitucional y refuta, además, las teorías del contrato social. Menciona que las teorías de la imprevisión serán retomadas y actualizadas, así como que el análisis económico del derecho puede aportar mucho en cuanto al estudio y comprensión del costo de mantener miles de litigios mercantiles y civiles ¡suspendidos! Refiere el papel de las tecnologías de la información y la comunicación, finalmente, plantea reflexiones en torno a la bioética y la eutanasia.

Por su parte, Michell Álvarez López en “Crónica de una crisis en la frontera, los efectos de la emergencia sanitaria en la economía de la región Tijuana-San Diego”, parte de aquellos aspectos históricos de la región que la convierten en una zona económica de gran

actividad comercial e industrial en función de la relación entre Tijuana y San Diego, y en donde subraya que es importante reconocer los cambios y la medida en que se ha visto afectadas estas actividades, buscando así mitigar la eminente crisis y el reconocimiento de la naturaleza económica de la frontera en beneficio mutuo.

Diego Isaac Amador Magaña plantea la interrogante de “¿Es el utilitarismo la mejor opción para Baja California?”, así presenta un debate sobre el utilitarismo como teoría ética utilizada por el gobierno de Baja California para responder a los problemas que se enfrenta como estado ante el COVID-19. Para ello, utiliza como ejemplos los derechos económicos y de tránsito y cómo éstos se relacionan con la democracia para finalmente planear una objeción ante estas decisiones y brindar lo que podría ser otra alternativa de teoría ética más justa.

Luz Berthila Burgueño Duarte, “¡Quédate en casa! Baja California y la interrupción voluntaria del embarazo producto de violación en tiempos de COVID-19”, parte de la premisa que el derecho de las mujeres, víctimas de violación, a interrumpir su embarazo no debe operar a partir de la “autorización” de la autoridad. Afirma que, en tiempos de confinamiento en casa, derivado de la pandemia por COVID-19, se exacerbaban las disposiciones inoperantes consagradas en el Código Penal de Baja California.

Laura Alicia Camarillo Govea, con el texto “Adultos mayores en Baja California frente al COVID-19, análisis a la luz de la protección interamericana de derechos humanos”, presenta una gráfica general sobre la población adulta mayor en México, los casos de defunción por COVID-19 y la pertinencia del respeto y protección de los derechos de este sector de la población a la luz de los parámetros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Jesús Antonio Camarillo Hinojosa, nos llama la atención sobre “Ciudad Juárez ante el COVID-19”, y comienza por plantear cómo la irrupción de la pandemia del COVID-19 generó, desde sus primeras manifestaciones, múltiples implicaciones en la realidad específica de las entidades federativas. En el estado de Chihuahua y, particularmente, en Ciudad Juárez, facto-

res como la condición de frontera, el entorno laboral de la maquiladora y las medidas normativas tomadas por los gobiernos locales han impactado e impactan la vida de los habitantes en un contexto de situaciones inéditas. Este texto describe, de manera breve, algunas de ellas.

Fernando Manuel Castro Figueroa, contribuye con “El impacto económico y social de la emergencia sanitaria por COVID-19 en Baja California”, reflexiona sobre la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus y su impacto en la región noroeste de México, haciendo énfasis en el estado de Baja California. Se propone en este trabajo identificar los principales ejes sobre los cuales la sociedad bajacaliforniana reciente directamente las consecuencias de la actual emergencia sanitaria.

Ricardo del Monte Núñez, quien con “El ejercicio notarial a distancia: primeras reflexiones ante las pandemias” realiza un breve recorrido sobre la actividad notarial y reflexiona sobre la manera en que ésta puede llevarse a cabo en una emergencia sanitaria, que obliga al aislamiento físico y al distanciamiento social, que desafía creencias tradicionales sobre el ejercicio del notariado y que puede extenderse más allá de la contingencia.

Gloria Stephanie Esparza Puente, aporta un tema por demás importante en torno a “La pandemia y la contaminación de la atmósfera”, en este sentido, expresa que con la reducción de la movilidad y la interrupción de actividades en gran parte de las industrias por razón de la pandemia, se ha provocado un efecto colateral que ha beneficiado en cierto sentido a nuestro planeta. Las concentraciones de algunos contaminantes del aire y las emisiones de gases efecto invernadero han disminuido de manera considerable en el mundo, gracias a ello en algunos lugares se ha podido disfrutar de manera temporal una mejor calidad del aire.

Nuria González Martín en “Migrantes en la frontera y COVID-19”, parte de la premisa que estamos ante un fenómeno inédito por afectar al mundo de manera global y por vivirse, prácticamente, de manera simultánea. Destaca cómo hay coincidencias globales en los niveles de afectación y también en los sectores poblacionales en donde los migrantes parecieran

estar como los menos visibles. Precisamente para acentuar más la necesidad de una protección indubitada, como parte de la responsabilidad del Estado mexicano, de la población que llega, transita y que migra se pone a colación el movimiento desde las organizaciones de la sociedad civil y la universidad, organismos no gubernamentales y gubernamentales en pro de los derechos humanos para poner de relieve y desactivar situaciones flagrantes que colocan a los migrantes en una situación de riesgo absoluto ante la enfermedad por hacinamiento en los centros de detención y albergues que no reúnen ninguna condición de salubridad y menos preventivas.

Por su parte, Marco Antonio Ibarra Morales en su colaboración: “El COVID-19 en Baja California y la función preventiva de las empresas” expone la situación por la que transita el estado de Baja California, por ser una de las entidades federativas con más casos de COVID-19 en el país. Afirma que no es más que una enseñanza para sacar adelante el problema del coronavirus, en donde definitivamente el sector público y privado deberá dar un paso atrás con la idea de contemplar y verificar el tener un sistema de gestión de continuidad, a efecto de que las organizaciones o empresas pueda sobrevivir en razón de la contingencia por COVID-19, minimizando interrupciones en sus operaciones y asegurando que la actividad pública o económica se mantenga viable durante la emergencia sanitaria.

Francisco Ibarra Palafox con el tema de la “Crisis de la vigilancia epidemiológica entre Baja California y la Federación. Necesidad de un nuevo diseño institucional”, analiza la crisis del sistema de vigilancia epidemiológica entre el estado de Baja California y el gobierno federal en abril de 2020 durante la pandemia por COVID19, el autor explica los elementos principales de este sistema y propone la creación de un sistema autónomo para la vigilancia epidemiológica en México.

Francisco Alan Muñoz Enríquez en “Riesgos del trabajo durante la pandemia por COVID-19 en el ISSSTE”, parte de los contagios nosocomiales padecidos por el personal sanitario

de las instituciones de seguridad social en Tijuana, Baja California, el autor analiza las consecuencias jurídico-laborales de estos riegos, así como el inicio del procedimiento administrativo del riesgo de trabajo para los trabajadores del ISSSTE.

Zulia Yanzadig Orozco Reynoso, en “Tijuana, COVID-19, y el doble dilema del prisionero”, presenta el panorama tal y como se ha ido fraguando la pandemia en México para aterrizarlo en el contexto de Tijuana y cómo, a diferencia del resto de México, esta ciudad fronteriza enfrenta un “doble dilema del prisionero”. Además de ponderar entre el derecho a la vida, el derecho a la salud frente al derecho al trabajo, y el derecho a la libertad, Tijuana deberá analizar qué será menos costoso en el mediano plazo. Concluye su contribución con un perfil muy optimista al afirmar que, afortunadamente, la cooperación internacional y la agenda multi-nivel ofrecerán una solución al problema sanitario y económico.

Saúl Ramírez Sánchez, trae a colación un tema de los catalogados no visibles y así con el título de “Si los países cierran fronteras, los pueblos indígenas cierran caminos ante el COVID-19” brinda un panorama general sobre las acciones tomadas por los pueblos indígenas, a partir de la declaratoria mundial de la pandemia del virus SARS-CoV-2, en donde la decisión principal fue el control de acceso a las personas ajenas de la comunidad, haciendo valer su derecho a la libre-determinación y autonomía.

José María Ramos García con “¿Hacia una gestión inclusiva, sanitaria, laboral y económica en la industria maquiladora en la frontera norte mexicana en una agenda post COVID-19?”, analiza los recientes cambios en el papel de la industria maquiladora de la frontera norte, en el cual originalmente deberían de suspender actividades por la contingencia, pero tal decisión no se dió a raíz de la necesidad de no limitar las cadenas de valor, bajo el proceso de integración productiva con sus filiales en los Estados Unidos. En ese marco y bajo la pandemia, se deberían fortalecer los protocolos sanitarios en tal industria y en algunos de sus procesos de producción, considerando los riesgos de contagios en dicha industria. La sos-

tenibilidad de tal industria dependerá de una eficaz gestión sanitaria, laboral y económica bajo una agenda post COVID-19.

Roxana Rosas Fregoso con “La defensa de las personas migrantes en Tijuana ante el COVID-19: el litigio y activismo de ALMA Migrante A.C.”, coincide con el tema de los migrantes y expresa que las personas migrantes extranjeras sujetas a detención en las estaciones migratorias mexicanas se encuentran en alto riesgo de contagio por COVID-19, derivado del hacinamiento en que son detenidas, ante este escenario que exacerba la posibilidad de infección. En la ciudad de Tijuana, diversas organizaciones de la sociedad civil han procurado la defensa de los derechos humanos de este grupo de población migrante, este trabajo analiza el estudio de caso de ALMA Migrante A.C., una organización con sede en Tijuana, Baja California, que se dedica a la defensa de los derechos humanos de este sector.

Elizabeth Nataly Rosas Rábago escribe “La emergencia sanitaria por el COVID-19: invisibilidad de las personas migrantes”, igualmente preocupada por este sector sin visibilidad de nuestras sociedades, contextualiza la situación de las personas migrantes frente a la pandemia por COVID-19 y, con ello, la necesidad de adoptar medidas inmediatas para proteger a las personas en situación de movilidad, debido a su pertenencia a un grupo vulnerable, así como el garantizar que las medidas sanitarias para mitigar la propagación de la pandemia, tome en consideración a las personas migrantes.

Por último, Rubén Darío Salcido Monreal, en “COVID-19 en Sonora”, analiza las medidas que ha tomado el Ejecutivo del estado para mitigar los efectos de la pandemia, concretamente su texto se basa en las medidas de salud y económicas. La idea que plantea el autor con su aportación es presentar un panorama general de las condiciones actuales en Sonora.

Como podemos intuir desde esta introducción, los temas elegidos y volcados en este número monográfico referido a la situación del Noroeste de México se constituyen ya en referencias imprescindible para poder visualizar cómo afecta la pandemia a una región tan

particular. Sin lugar a dudas, si no fuera por el apremio que caracteriza la publicación de todos estos trabajos en torno al COVID-19, el número de solicitudes para poder participar bajo este título, así como los contenidos, hubieran sobrepasado la capacidad que tiene una proyecto editorial tan sencillo como el presente, no obstante, con ese ánimo hospitalario y generoso que tiene su centro de adscripción, el IIJ-UNAM, por medio de de su Estación Noroeste de Investigación y Docencia, deja abierta las puertas para aquellos que sintieron que quedaron fuera. En ese sentido y, como decimos, desde el proyecto de “Opiniones Técnicas” y desde la ENID, estaremos atentos para visualizar si esa necesidad de seguir publicando surge y, sin lugar a duda, la atenderemos en la medida de nuestras posibilidades. Agradecer de manera puntual el apoyo eficiente e intachable de Gloria Vargas Romero, asistente de la ENID, quien ha sido, como siempre, generosa en sus tiempos y esfuerzos. Igualmente, nuestro reconocimiento afectuoso y extensivo a todo el equipo que forma parte del IIJ, por medio de su director, Pedro Salazar, que sin dudar hace posible éste y múltiples proyectos en tiempos del coronavirus y que hoy se traduce en un aporte realmente privilegiado a una de sus ideas más innovadora, comprometida y creativa como es la presencia de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

Juan VEGA GÓMEZ

Meditaciones iusfilosóficas en tiempo del COVID-19*

Son muchos los caminos por los cuales podemos acercar el saber filosófico jurídico al COVID-19. Desde una mera descripción legalista que se concreta a repetir los contenidos normativos correspondientes, hasta una valoración crítica de los productos normativos, muchos y de muy variadas materias, que la pandemia ha provocado.

Mis reflexiones se alinearán a un pensamiento crítico y pesimista, tal y como lo sugiero en mi último libro *Remedievalización del derecho y la política. Introducción crítica al estudio del saber jurídico-político*, no porque no reconozca la impronta emancipatoria del derecho y el saber jurídico, sino por la convicción de que hablar de esto último es relativamente fácil y conveniente con una “corrección académica”, y un tanto más complejo es abordar las mismas cuestiones desde una perspectiva de pensamiento crítico, que es el que procuro avanzar.

Empecemos por el derecho constitucional. Apenas el 22 de abril Pedro Salazar publicó un artículo periodístico muy atendible que tituló *¿La desconstitucionalización de México?* En el cual menciona a Carl Schmitt, un jurista potente que, al menos coyunturalmente, fue un ideólogo del nacionalsocialismo. Me llamó mucho la atención que Pedro Salazar citara a Sch-

* Elaborado por Octavio R. Acedo Quezada, director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa.

mitt, porque justamente este último es uno de los grandes teóricos del estado de excepción, cuya declaratoria es atribución exclusiva del “soberano”.

Y es que, de facto, me parece, vivimos en México un “estado de excepción”, de “no derecho”. De ejercicio desnudo de poder. Lo cual, obviamente, tiene grandes repercusiones en los diversos ámbitos jurídicos e institucionales.

¿Y por qué iniciar por dicha rama jurídica? Porque ha sido una de las más vapuleadas en estos tiempos del coronavirus. El derecho constitucional está sometido, actualmente, a la política, ejemplos sobran. En lugar de declarar formalmente el estado de emergencia, para enfrentar constitucionalmente la pandemia, se toman y dictan acuerdos que, en la práctica se espera tengan los mismos efectos de un estado de emergencia, pero sin la declaratoria formal. Es decir, se invoca la Constitución a medias. Se ha convertido la ley fundamental en un mecanismo que es utilizado a capricho y veleidad. Más de doscientos años de constitucionalismo son tirados a la trituradora de papel. Y esto es muy peligroso.

Recuerdo con gran nostalgia las clases de derecho constitucional de la licenciatura; llenas de idealismo e impartidas y asumidas por los estudiantes como si el derecho, las normas jurídicas, fueran datos ontológicos —de la realidad—, y la sola existencia de las normas jurídicas condicionara la *realidad*. Con los años he venido entendiendo la naturaleza (pretendidamente) performativa del lenguaje jurídico.

En estos tiempos del COVID-19, el derecho constitucional ha sido tomado por manos y mentes desconocedoras del derecho y del saber jurídico-político. Lejos de ser garantes del derecho, los poderes legislativo y ejecutivo han convertido a dicha rama jurídica en una imagen desgraciada del derecho, del sistema jurídico y el entramado institucional de ahí derivan, o deben derivar. Me explico.

Varios instrumentos normativos, o proyectos de reformas que se conocen en el espacio público, muchas veces antes de circular “oficialmente”, exhiben la ausencia de rumbo

jurídico, de horizonte normativo. Muestran, inclusive, rechazo al más elemental “sentido común jurídico”. Existe una candente “anomia jurídica” provocadora de un profundo malestar en la cultura jurídica y ante la cual, pareciera que poco o nada puede hacerse.

Se observa, lastimosamente, una fragilidad patológica del sistema constitucional y legal; la “justicia” manoseada por un populismo denigrante; en nombre de la libertad se ahogan libertades; invocando el derecho se niegan los derechos. No cabe duda, el derecho está pasando por malos momentos. Recuerdo algunas frases muy conocidas y repetidas en los últimos cincuenta años: “el tiempo de los derechos”, “tomando los derechos en serio”, y muchas otras que, enunciadas en ámbitos académicos suenan muy bien, pero, de modo muy desafortunado, no se vuelven realidad en la vida cotidiana. O, al menos, no con la velocidad y certidumbre deseable.

¿Qué hacer? Resistir ¿Qué podemos decir los que cultivamos el saber jurídico-político? No mucho por ahora, me quedo con afirmar que nos encontramos ante una grave “pérdida del sentido común y del contacto con la realidad” (José Enrique Miguens).

Estamos frente a una oportunidad enorme en cuanto se refiere a los procesos de enseñanza aprendizaje del derecho.

A partir de lo que ahora se advierte en el binomio COVID-19-derecho constitucional, los profesores de esta materia ya no podrán ceñirse a una mera descripción de los instrumentos normativos implicados bajo el rótulo “derecho constitucional”. Ya no será suficiente leer, analizar y entender el texto literal de la disposición jurídica para tener por saldado el proceso enseñanza-aprendizaje. Ahora será necesario, siempre lo ha sido, pero ahora más, la perspectiva crítica, so pena de enseñar un “derecho” que no se aplica, un “derecho muerto”. Cuando lo que debe enseñarse es el “derecho vivo”, el “derecho en acción”, pero siempre, en todo momento, bajo la mirada crítica de quien sabe que el derecho, y, por tanto, el saber sobre el mismo tiene una realidad multidimensional: el derecho es norma, valor, hecho y poder. Y si no

se tiene presente esto al momento de enseñar y estudiar derecho constitucional, se corre el riesgo de incurrir en un legalismo obsoleto y fuera de lugar en este momento, como el que se observa en algunos ámbitos académicos y en el espacio público.

Para concluir esta referencia al derecho constitucional, reitero que es urgente tirar ya al cesto de la basura las teorías clásicas del contrato social, las cuales todavía se citan y pretenden enseñarse en muchas escuelas de derecho como si el contrato social fuese un dato ontológico. Se llega al absurdo de decir que, en la Constitución de 1917, se encuentra el “pacto social” de los mexicanos, no hay ingenuidad más grande que afirmar ello. La Constitución, en este contexto de pensamiento, no es más que un documento normativo impuesto por una élite. Y por ello, junto a otras razones, puede ser cotidianamente mancillada, en prácticamente todos los ámbitos del ordenamiento.

En cuanto al derecho privado, se trata de un ámbito que deberá, otra vez, volver a las clásicas teorías de la imprevisión, sobre todo el derecho contractual, donde se enfrentan las famosísimas *pacta sun servanda* versus *rebus sic stantibus*. Quienes cultivan esta rama jurídica, tienen la necesidad de refrescar el tradicional debate entre ambas posiciones antagónicas y analizarlas a la luz de la pandemia por la que atravesamos. Menciono estas teorías de la imprevisión porque su fondo es eminentemente filosófico. Ya los griegos discutieron amplia y profundamente, hace más de dos mil doscientos años, en torno a estos problemas. Vale la pena volver, en estos momentos, a las enseñanzas atenienses sobre la ley y su obligatoriedad.

Una reflexión procesal, ¿parece que los órganos de interpretación y aplicación del derecho no son esenciales? Da la impresión de que, efectivamente, no son esenciales. Está suspendida la gestión y resolución de conflictos jurídicos. Los litigios están “suspendidos”, ¿qué meditación iusfilosófica propone esta situación? Pues esa: que no son esenciales; ¿quiere esto decir que se requiere entonces una transformación radical de dichos órganos?, ¿un cambio de gran calado? El análisis económico del derecho tiene bastante que explicar a este

respecto, sería muy interesante una valoración económica del costo financiero de tener cerrados los tribunales mercantiles y civiles y por ende suspendidos los miles de litigios que en esta materia existen.

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC), de la mano del derecho informático, tienen frente a sí un amplio margen para dar cabida a la meditación iusfilosófica también. Un aspecto positivo de las TIC consiste en la rapidez con que circulan documentos normativos, no sólo los que refiero antes, sino también documentos oficiales como por ejemplo el *Diario Oficial de la Federación* y los periódicos oficiales de las entidades federativas. Un aspecto negativo es que, en ocasiones, hacen que circule información y datos falsos que confunden, y atemorizan muchas veces, a sectores importantes de la población. También han sido útiles para tomar evidencia tanto de abusos de autoridades como de conductas delictivas cometidas por civiles.

Voy a referirme a otra cuestión que se ha puesto también de moda a propósito del COVID-19: la bioética, el derecho constitucional, el derecho médico y el derecho penal.

Los temas vinculados con el párrafo anterior son múltiples y me hacen recordar viejas cuestiones como el derecho a elegir cuando morir, ¿merece vivirse una vida no digna?, ¿cuáles son los alcances del “encarnizamiento terapéutico”? Creo que es oportuno relanzar a debate el conjunto de temas y problemas relacionados con la eutanasia y el “derecho a bien morir”, más ahora que parece que el supuesto “derecho de los animales” busca alcanzar mayor *raiting*.

Me queda claro que la meditación iusfilosófica puede extenderse casi infinitamente. Concluyo diciendo que este momento de crisis es buena oportunidad para reflexionar sobre la persistencia de modelos legalistas en los casi mil novecientos centros de enseñanza jurídica en el país y la ausencia de pensamiento crítico en los procesos de enseñanza aprendizaje del derecho.

Crónica de una crisis en la frontera, los efectos de la emergencia sanitaria en la economía de la región Tijuana-San Diego*

Históricamente la frontera norte de México, y en especial la ubicada en Tijuana, Baja California, se ha forjado como un punto comercial. Así, esta frontera es, antes que un popular punto de entrada, un punto de intercambio de bienes y servicios. Por ello, hasta recientes tiempos, la mayoría de los bienes básicos de consumo de los habitantes de la región eran obtenidos en San Diego, California.

Mucho más se puede decir sobre la actividad comercial en la frontera, donde subsisten distintos niveles de dependencia económica. Un ejemplo de esta singular relación es que, hasta la década de los ochentas, en pleno siglo XX, la economía de la región estaba totalmente dolarizada, los precios de todos los bienes y servicios se ofrecían en dólar estadounidense, y los pesos mexicanos eran considerados sin valor.

Actualmente la economía es completamente simbiótica, y Tijuana se nutre del turismo recreativo, el turismo médico y dental, el turismo gastronómico, la fuerza laboral de aquellos que viven en Tijuana y trabajan en San Diego, la industria maquiladora, la industria vitivinícola, el sector inmobiliario, entre otras. Este singular estilo de vida se replica en toda la frontera norte.

* Elaborado por Michell Álvarez López, doctoranda, estudiante del Doctorado en Derecho de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Así, San Ysidro (la ciudad de cruce inmediato con Tijuana) depende casi por completo del turismo y consumo de los mexicanos que compran, consumen y trabajan en esta zona.

Derivado de la contingencia sanitaria del COVID-19, el 21 de marzo el gobierno de los Estados Unidos limitó el cruce fronterizo por las garitas (puertos de entrada) de toda la frontera entre México y los Estados Unidos de América, suspendiendo el cruce no esencial y privilegiando el comercio bilateral. Tal medida significaría que sólo permitirían la entrada a quienes residen legalmente o trabajan en los Estados Unidos (y puedan comprobarlo), sin afectar los cruces comerciales. Por lo que los puertos comerciales permanecerían abiertos en sus horarios normales.

Dichas medidas han sido ampliadas y en algunas garitas (puertos) se han limitado los horarios de atención, mientras que los puertos comerciales continúan abiertos como de costumbre. Con esto, se esperaba que la industria de exportación no fuera afectada, sin embargo, las medidas tomadas por las autoridades mexicanas han limitado las actividades de dicha industria.

Mucho se puede decir sobre la clasificación de *actividades esenciales*, la cual no parece ser clara, lo que para el gobierno de un estado es no esencial, podría ser esencial para otro estado. Así, mientras a unos comercios los han invitado al cierre, muchos otros permanecen abiertos.

Otro factor importante para la región es el aumento del precio del dólar frente al peso mexicano, mismo que se compraba en \$18.50 en promedio en meses anteriores a la emergencia sanitaria, en abril se compra en \$25.00 en promedio en venta libre. Considerando la historia de la región como lo comenté anteriormente, la economía de la región se encuentra parcialmente dolarizada, siendo que muchos bienes y servicios se pagan en dólares o su equivalente en pesos mexicanos; razón por la que abundan las casas de cambio o centros cambiarios que compran y venden dólares a precios libres en toda la frontera.

Aunque los efectos de este precipitado aumento en el valor del dólar son rápidamente perceptibles en el costo de los insumos diarios, la principal afectación se encuentra en el sector inmobiliario, donde por regla o costumbre los costos se fijan en dólares (existiendo excepciones). Así los contratos de arrendamiento son muy comunes en dólares, especialmente los del ramo comercial e industrial. Razón por la cual el 3 de abril de 2020, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California* el decreto mediante el cual se reforma el Código Civil del Estado de Baja California a efecto de proveer una medida de mitigación de pago de rentas, donde no se considerará que los arrendatarios incurren en mora o incumplimiento en los meses de abril y mayo de 2020. Dicha medida no excluye del pago, ya que contempla que los arrendatarios lleguen a acuerdos para pagos posteriores con los arrendadores.

Decir que es injusto fijar rentas en una moneda extranjera puede ser resuelta con principios del derecho contractual, donde la voluntad de las partes fija las obligaciones de éstas, o lo que es lo mismo, si no hubiera arrendatarios aceptando rentas en dólares no habría arrendadores fijando rentas de esa forma. Mucho se ha debatido en el tema, sin embargo, debemos considerar que esta es una zona donde un porcentaje mínimo (pero importante) gana en dólares y puede gastar en dólares. Concluyo que en materia de arrendamientos de casa habitación lo justo es que exista la limitación al pago de las rentas en pesos mexicanos, y lo considero realizable; no podría decir lo mismo de los arrendamientos comerciales e industriales.

Lo cierto es que la crisis esperada ha llegado, muchas empresas han cerrado sus puertas ante un porvenir incierto, que en los peores casos significará no abrir sus puertas de nuevo. En el caso de la industria manufacturera la situación es más compleja, muchas han cerrado o reducido sus actividades, y otras que son consideradas esenciales (sector médico y productos de primera necesidad) han tenido problemas manteniendo sus plantas funcionando ante posibles contagios y en algunos casos con pobres medidas de seguridad, que han resultado casos excepcionales de paros laborales.

En el lado estadounidense se consideran pérdidas millonarias derivadas de la ausencia de consumo de la comunidad mexicana que no puede cruzar a realizar compras o consumir sus servicios, lo que se traduce en pérdidas laborales y posibles cierres.

En el lado mexicano mucho se debate sobre un paquete de ayuda a las empresas ante la contingencia sanitaria, sobre condonación de impuestos y otros mecanismos para aliviar la pérdida y como incentivo para proteger el empleo. Este debate se ha vuelto clasista, ante la negativa del gobierno federal y la eminente pérdida de las capacidades productivas. Esto es, si la pérdida debe caer sobre aquellos que más tienen, sobre si las sociedades mercantiles deben tener reservas anuales, sobre si la recaudación federal es primordial en la contingencia y otros puntos de vista válidos.

Es importante considerar varios enfoques. Las empresas que la Ley Federal del Trabajo define como “unidad de producción de bienes y servicios” pueden ser unipersonales (como personas físicas), como asociaciones (asociaciones, sociedades civiles, agrarias y mercantiles) y como conglomerados (grupos corporativos). Estas son todas fuentes de empleo.

A su vez, económicamente podemos clasificar las empresas en micro, pequeña, mediana y grande. Donde las micro y pequeñas empresas son la mayoría en México. Y sin contar con aquellos comercios informales, los cuales se realizan irregularmente (sin permisos y fuera de la normatividad). Todos los anteriores que funcionan regularmente son considerados el sector empresarial, donde la mayoría de los patrones corresponden a las clases medias y bajas, con micros y medianas empresas.

Si bien, bajo el decreto federal sólo deberán continuar trabajando los sectores esenciales. Las empresas se encuentran analizando la subsistencia de sus actividades productivas ante la carga de obligaciones inmobiliarias, fiscales, bancarias y laborales, al final en este análisis se encuentran en estado de sobrevivencia. Aunque muchos han modificado sus modelos de negocio para atender remotamente, en modalidades de entrega a domicilio o simi-

lares, la expectativa es que muchas empresas no continuaran sus actividades indefinidamente porque es insostenible.

Como política económica se está sacrificando al sector privado para mantener al sector público, esperando que la recaudación continúe y que se mantenga así las necesidades del estado de bienestar. Eventualmente esta dinámica será insostenible, sin empresas que recaudar, con una tasa de desempleo creciente, incrementará el empleo informal. El retroceso se verá en todos los sectores, volveremos a depender del turismo, mano de obra y servicios básicos.

La solución es una política integral que atienda mantener el empleo, con tasas de disminución de obligaciones en virtud del sector productivo y número de empleados. Buscando proteger las fuentes de empleo, la continuidad de producción, y la pronta reactivación de aquellos sectores que se encuentran inactivos. Sin duda hay que reconocer los esfuerzos de los gobiernos locales por aminorar los impactos, y mayormente a las empresas que sacrifican sus ingresos por mantener sus empleos.

Por lo que es necesario que el gobierno federal proteja a las empresas de todo tipo, con políticas integrales y anteponiendo la protección de los empleos y actividades productivas, con medidas recaudatorias y de cumplimiento de obligaciones flexibles, incluyendo la disminución en las tasas de pago de servicios públicos.

Así, la frontera enfrenta una crisis que se encuentra en una etapa muy temprana, que pone en juego el equilibrio comercial y la delicada simbiosis que existió por más de un siglo. Seguirá una etapa de adaptación, reinención y formar nuevos lazos entre las fronteras, en beneficio mutuo con ayuda de los gobiernos federales y locales, reconociendo la importancia de la frontera comercial como la fuerza motivadora del desarrollo económico de la región.

¿Es el utilitarismo la mejor opción para Baja California?*

Una presentación utilitaria de las decisiones gubernamentales

Es necesario aclarar una cuestión previa al debate. Para efectos prácticos la concepción de utilitarismo será: “lo mejor para la mayor cantidad de personas”.¹ Partiré de las problemáticas respecto a decisiones gubernamentales que pueden presentarse en Baja California derivado de la cercanía a los Estados Unidos y su relación con el utilitarismo. Las decisiones que se pueden tomar son: restricciones al tránsito, cierres de cruce entre municipios, retenes, cierre de fronteras, o reactivar la economía, etcétera.

* Elaborado por Diego Isaac Amador Magaña, maestro en ciencias jurídicas por la Universidad Autónoma de Baja California, profesor en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Baja California, campus Tijuana.

¹ Este enunciado se deduce de los estudios de Jeremy Bentham, en el libro *Un fragmento sobre el gobierno*, existe una nota a pie a la segunda edición en la que Bentham explica que el principio de utilidad es un apelativo para denominar al principio de máxima felicidad. Véase, Bentham, Jeremy, *Un fragmento sobre el gobierno*, 2a. ed., España, Tecno, 2010, pp. 95 y 96. Por su parte, no es la primera vez que se hace una reducción de las distintas variantes del utilitarismo, un ejemplo es John Rawls quien en su *Teoría de la justicia* utilizó el concepto de utilitarismo clásico basándose en la definición que brinda Sidgwick, por ende, para efectos de este trabajo, replicaré el mismo ejercicio intelectual de Rawls al reducir el utilitarismo a un enunciado general y ampliamente conocido. Cfr. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 34.

Utilicemos la limitación al tránsito para ejemplificar un poco: si aplicamos el utilitarismo se observa que se podría sacrificar el tránsito para proteger el derecho a la salud de las personas, esto porque un sector mayoritario de la población lo ha pedido y consideran que es mejor para los bajacalifornianos; una objeción es ¿qué pasa con aquellos que dependen del tránsito y no tienen dinero para sobrellevar la cuarentena quedándose en casa? Ante este problema puedo dar una opción utilitaria: a) apoyar a quienes pueden aportar más a la economía por ser quienes puedan dar el mayor beneficio a la sociedad restringiendo la libertad de tránsito en pro de evitar los contagios masivos.

La razón de porque (a) resulta la mejor opción es por la siguiente cuestión: a pesar de que en un país exista una gran cantidad de personas en comercio informal y que vivan en pobreza extrema y dependan totalmente de estar en las calles trabajando, el contagio que ellos podrían recibir puede colapsar el sistema de salud del cual dependen todos los que habitan en una determinada ciudad, por ejemplo: Tijuana. Por ello, resulta pertinente que una medida utilitarista como lo es la restricción del tránsito sea aplicada independientemente de la afectación que se genere a otros, pues se habrá llevado el mayor beneficio al mayor número de personas evitando contagios masivos.

Sobre la democracia y el utilitarismo

La pregunta que ahora se encuentra en la mesa es ¿podemos limitar el tránsito y otros derechos con la intención de proteger el derecho de la mayoría a la salud? Esta pregunta naturalmente nos hace pensar que la democracia entonces se ha vuelto un juego donde el individuo ha desaparecido y sólo existen las mayorías; esto no sería más que un enunciado falso. La razón es que pensar que la democracia aniquila la individualidad resultaría ilógico, en una democracia también existe la individualidad e incluso se puede plasmar la individualidad y

su vida en sociedad respecto a dos máximas que pueden tomarse prestadas del propio John Stuart Mill, estas máximas son:

(...) that individual is not accountable to society for his actions, in so far as these concern the interests of no person but himself. ... Secondly, that for such actions as are prejudicial to the interests of others, the individual is accountable, and may be subjected either to social or to legal punishments, if society is of opinion that the one or the other is requisite for its protection.²

Del párrafo anterior se deducen dos simples principios que nos servirán para nuestro argumento: 1) si la actitud individual no afecta a los demás, no es reprochable su actuar y 2) si su actuar perjudica a los demás, la sociedad o el Estado lo puede castigar. En este sentido, podría decirse que de acuerdo con el principio 1 podremos observar si la persona que en tiempos de pandemia ha decidido salir a realizar una actividad rompiendo con una hipotética restricción del tránsito, si el individuo y su actividad se encuentra en este principio no habría porque reprocharle su actitud, quizá podríamos demostrarle como sociedad nuestro disgusto; pero si su actitud se encuentra en el principio 2 debería ser sancionado. Incluso, la sociedad —atendiendo a estos principios en conjunto con el de utilidad— podría reclamar en su beneficio de su derecho a la salud que exista por parte del Estado medidas para reprimir ciertos derechos como lo es la libertad de tránsito para proteger los derechos de los demás a la salud, evitando así el contagio. Quiere decir esto que en una visión utilitarista del Estado sería permisible por la sociedad que, ante una pandemia como lo es el COVID-19, exista restricción o suspensión de los derechos humanos con tal de privilegiar el mayor beneficio posible por las personas. Aun en un escenario paralelo, Baja California podría argumentar que es legítimo, aplicando el principio de utilidad, que se defiendan primero los derechos económicos antes que el derecho a la salud, activando la economía local, y apoyar esta iniciativa en las decisiones

² Stuart Mill, John; *On Liberty*, Estados Unidos, Barnes & Noble, 2004, p. 100.

que se tomen en los Estados Unidos de reactivar la economía debido a la relación comercial entre Baja California y California.

La falacia del gobierno de la mayoría

¿Cómo es que la mayoría podría decidir sin tomar en consideración a la minoría? ¿Sería esto injusto? Desde el inicio respondo que sí, es totalmente injusto. La razón es que existe una falsa apariencia de democracia como el gobierno de las mayorías. Volvamos a la sección anterior, no existe un derecho humano a vivir en democracia, esto es más bien, un *derecho instrumental*, es un derecho de organización que se tiene en sociedad, que permite crear los instrumentos necesarios para la satisfacción humana, como lo es también cualquier otra forma de gobierno.³ En tal sentido, vivir en democracia sería vivir en una sociedad organizada donde todos tengamos oportunidades de participar, empero, una mayoría no puede imponer su voluntad sobre de otros (una minoría) porque esto sería inmoral y explico por qué.

Desde una visión rawlsiana el utilitarismo no es justo, porque en primer lugar se estaría usando a las personas como medios y no como fines en sí mismas; esta comparativa de Rawls y Kant surge del filósofo norteamericano puesto que para él los principios de justicia deben fungir como el imperativo categórico kantiano para una vida en sociedad.⁴ Piense de nuevo en la restricción del tránsito, algunos pensarán que sería justo que todos lo padezcan pero algunos dirán que no es justo porque no tienen como sufragar sus gastos y su supervivencia, en una sociedad justa de acuerdo con Rawls tendríamos que buscar una forma de compensar el daño que ellos recibirán para que sea justo y no afecte a su bolsillo, compensando la des-

³ Sobre este debate de la democracia como derecho humano consúltese Atltman, Andrew y Heath Wellman, Christopher, *ALiberalTheory of International Justice*, Estados Unidos, Oxford, 2009.

⁴ Cfr. Rawls, John, *op. cit.*, pp. 237 y 238.

igualdad económica que existe en la sociedad de alguna forma para que todos estemos en un escenario de igualdad, evitando así utilizar a las personas como medios y no como fines en sí mismos.⁵ Por tanto, existe entonces una falacia sobre la idea de democracia como un gobierno de mayoría, porque la democracia es el gobierno de todos los habitantes, donde en efecto, las mayorías toman decisiones sobre la vida política pero siempre respetando los derechos morales de los demás individuos para evitar acciones injustas. Una propuesta rawlsiana ante la pandemia parece ser más justa puesto que no sólo admite que existen desigualdades en la sociedad, sino que, a pesar de ellas, busca nivelar los estratos sociales para una vida sana en democracia.

Conclusión

Pensar que un gobierno debe optar por el utilitarismo ante una pandemia es precipitarse y malinterpretar la situación; cuando bien podrían valorarse diversas opciones para buscar la forma de que todos sean tratados por igual. Para el caso de activar la economía o una restricción del tránsito hay que valorar con amplitud las decisiones que se pueden tomar y no responder a criterios utilitaristas de primera mano que al final podrían imponer una falsa idea de la democracia como gobierno de la mayoría y no como un gobierno de pueblo. Quiero decir, en apariencia sonaría razonable limitar el tránsito o reactivar la economía porque podría beneficiar a la mayoría, sin embargo, estaríamos dejando de lado a las demás personas que viven en el Estado y que también dependen de ciertas actividades para mantener los gastos que surgen en una cuarentena. Por ello es necesario evaluar más allá de una decisión utilitaria y pensar fuera de la idea del gobierno de la mayoría para que se pueda tomar una decisión justa para todos los bajacalifornianos.

⁵ Incluso autores como Robert Nozick sugieren que ante una prohibición de una acción exista una indemnización, Nozick llamará a esto principio de compensación. Véase, Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¡Quédate en casa! Baja California y la interrupción voluntaria del embarazo producto de violación en tiempos de COVID-19*

Es el llamado desesperado del gobierno mexicano a la población ante la pandemia que atravesamos por el virus identificado como coronavirus o COVID-19, con el fin de salvaguardar nuestra integridad física mediante el distanciamiento social y así evitar el contacto con posibles portadores del virus. Llamado que debería significar el resguardo en un lugar seguro, pero que para miles de mujeres, niñas y niños se traduce en un llamado aterrador, pues entorno a éstos se fincan historias de vida en donde la casa es el lugar más inseguro para la integridad física, sexual e incluso para la salvaguarda de la vida misma.

México se instaure como un país con alto índice de violencia familiar y sexual, lo que se constata con el Informe sobre violencia contra las mujeres emitido por el Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Nacional, con corte al 31 de marzo de 2020, en donde, de enero a marzo de 2020, Baja California rebasa la media nacional de presuntas mujeres víctimas de los siguientes delitos: homicidio doloso: 49 (siendo el quinto estado con mayor incidencia en el ámbito nacional); feminicidio: 9; lesiones dolosas: 602; corrupción de menores: 88 (ocupando el primer lugar de incidencia en el ámbito nacional, con un total de 4.8

* Elaborado por Luz Berthila Burgueño Duarte, investigadora titular "B" de la Facultad de Derecho Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, e investigadora Nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

presuntas víctimas del delito de corrupción de menores por cada 100 mil mujeres, siendo la media nacional 0.7). En tanto que el número de llamadas de emergencia al 911 con incidentes de violencia familiar registrados en esta entidad durante los meses de enero a marzo del año en curso arroja los siguientes números: 176 llamadas por abuso sexual, 153 por hostigamiento sexual, 47 por violación, 8,569 por violencia familiar y 10,997 por violencia de pareja. Cifras alarmantes que no logran reflejar la problemática en su totalidad, pues los delitos sexuales presentan una elevada cifra negra por la dificultad que implica para estas víctimas hacer uso de su derecho a la denuncia, aunado al alto nivel de desconfianza que se tiene en el sistema de impartición de justicia.

No es difícil imaginar la propagación de estas conductas delictivas en etapas de confinamiento en casa como la que se pone en contexto en el presente análisis. Permittednos centrar el debate que nos ocupa en el delito de violación, al ser uno de los delitos más desgarradores por el daño físico y de gran impacto psicológico para la víctima y respecto del cual la legislación bajacaliforniana violenta el derecho de acceso a la justicia, y si a dicho avasallamiento le sumamos el resultado de embarazo, ya podemos imaginar las repercusiones y daños causados a las víctimas para el resto de sus vidas.

En intentos por empatizar con estas realidades, años atrás los diversos códigos penales de nuestro país han legislado en torno al no ejercicio de la acción penal para conductas que recaigan en la interrupción del embarazo cuando éste es producto de una violación. En este tenor, el legislador de Baja California, en el artículo 136, fracción II del Código Penal de Baja California (CPBC), establece que el aborto no será punible, entre otras circunstancias, cuando el embarazo es resultado de una violación. Lo que en sentido amplio se lee como la salvaguarda al derecho de la víctima a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos (derecho consagrado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), máxime cuando el embarazo es producto de un delito de violación. Pero la fracción en cita tiene una medida restrictiva al goce de los

derechos humanos de la víctima, toda vez que concluye: "...siempre que el aborto se practique *dentro del término de los noventa días de la gestación* y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del *Ministerio Público para autorizar su práctica*".

Lo anterior implica que, a partir de que la víctima fue violada, opera en su contra un reloj en cuenta regresiva, ya que dispone de noventa días para denunciar el hecho y que el Ministerio Público le "autorice" la interrupción voluntaria del embarazo, siempre y cuando la autoridad compruebe los hechos denunciados. Y es aquí en donde surge la pregunta ¿en los tiempos de contingencia que vivimos, producto de la pandemia por el COVID-19, el Ministerio Público cuenta con el personal humano capacitado en perspectiva de género y las herramientas de investigación suficientes como para acreditar el "hecho" dentro de los noventa días contados a partir de la gestación?

Situación por demás compleja en tiempos "normales", a la luz del análisis dogmático del segundo párrafo del artículo 141 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece "en la clasificación jurídica que realice el Ministerio Público se especificará el tipo penal que se atribuye, el grado de ejecución del hecho, la forma de intervención y la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, sin perjuicio de que con posterioridad proceda la reclasificación correspondiente". Lo que implica que la labor de investigación de esta autoridad abarcaría acreditar que existió violación, si el sujeto activo desplegó su conducta en grado de tentativa o en delito consumado, si intervino como autor, coautor, autor mediato, auxiliador, inductor o cooperador necesario, y, finalmente, si el sujeto activo desplegó su conducta en forma dolosa o culposa. Sin duda todo ello implicaría desplegar importantes diligencias de investigación en torno a la conducta desplegada por el sujeto activo.

El escenario anterior nos permite ir respondiendo al cuestionamiento de si el Ministerio Público cuenta con el personal capacitado en perspectiva de género y herramientas de investigación suficientes como para que, en los noventa días que establece el artículo 136-II

del CPBC pueda “autorizar” a la víctima de violación, la interrupción del embarazo. Pues a la literalidad de la norma, fenecido dicho plazo la autoridad ya no podrá dar su “autorización”, por lo que, en su caso, la conducta de interrupción del embarazo de parte de la víctima de violación será considerada como delito conforme lo dispuesto en ley penal de Baja California.

Recordemos que el contexto del tema que nos ocupa es el derecho de la mujer violada a decidir sobre la interrupción del embarazo en tiempos de pandemia por COVID-19, en donde el confinamiento en los hogares exagera la comisión de los delitos de violación y en donde los canales para exigir el debido proceso no operan en favor de los noventa días establecidos en el artículo que se debate. Conflicto que no se presenta dentro del Código Penal del Distrito Federal (CPDF), el cual dentro de su artículo 144 considera como aborto, la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación, esto es, las primeras doce semanas de gestación se deja a salvo el derecho a decidir de la mujer embarazada a interrumpir o bien continuar con el embarazo, lo que por su puesto opera en favor de las mujeres víctimas de violación con resultado de embarazo.

En aras de identificar la mejor protección para estas víctimas cabe retomar los compromisos internacionales adquiridos por México para eliminar todas las formas de violencia, especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer. Normatividad internacional que contextualiza la Ley General de Víctimas (LVG) emitida en 2013, la cual enfatiza sobre la necesidad de la *reparación integral* como el derecho humano a salvaguardar en favor de toda víctima, entendida como:

Las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante (artículo 1o., párrafo cuarto de la LGV).

En este contexto progresista del derecho y en aras de la mayor protección a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violación, en 2016 se modificó la Norma Oficial Mexicana “NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”, que en su punto 6.4.2.7. establecía:

En caso de embarazo por violación, y *previa autorización de la autoridad competente*, en los términos de la legislación aplicable, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica deberán prestar servicios de *aborto* médico a solicitud de la víctima interesada, en caso de ser menor de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Para quedar redactado en su primer párrafo en los siguientes términos:

6.4.2.7. En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de *interrupción voluntaria del embarazo* en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables. *El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5, de la Ley General de Víctimas.*

Sin menoscabo del debate que pueda surgir en torno a la obligatoriedad de la NOM hacia la normatividad penal, y en plena conciencia de la jerarquía normativa que ostenta el CPBC frente a ésta, es interesante resaltar el principio de progresividad en favor de las mujeres víctimas del delito de violación que se presenta en criterios como los establecidos en artículo 144 del CPDF (antes enunciado) y la modificación de la citada NOM, que desde su lenguaje

ha dejado de criminalizar el derecho de estas víctimas a *interrumpir* su embarazo, erradicando el término “aborto”, y principalmente, eliminando la barrera procesal e incluso omnipotente que implica que dicho procedimiento requiera “la autorización de la autoridad competente”. A lo que cabe añadir el decreto de amnistía dictado en favor de las personas contra quienes se haya ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o se les haya dictado sentencia firme, ante los tribunales federales por delitos de aborto cometidos antes del 23 de abril de 2020, fecha en que entró en vigor la Ley de Amnistía emitida por el Ejecutivo.

Otro debate interesante en torno a la NOM en comento es lo referente a su campo de aplicación, en tanto que va dirigida a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así como a las y los prestadores de servicios de salud tanto del sector público, social y privado. Estableciendo en su numeral 2 que “su incumplimiento dará origen a sanción penal, civil o administrativa que corresponda, conforme a las disposiciones legales aplicables”; esto es, en salvaguarda al derecho de objeción de conciencia consagrado en esta NOM, y la previsión de personal médico y de enfermería no objetores de conciencia, surge a cargo del personal obligado por ésta, una responsabilidad incluso penal ante su incumplimiento, lo que nos lleva de regreso a la legislación penal, que para el caso de Baja California lo es el referido artículo 136-II del CPBC, situación que nos lleva a caminar en círculos y coartar el derecho a la reparación integral de las víctimas de violación sexual consagrado en el artículo 1o. de la LGV.

El llamado ¡quédate en casa! en tiempos de COVID-19 exacerba los riesgos de violencia a que están expuestas miles de mujeres, en donde el perpetrador de la violencia está precisamente en casa. Ante ello las autoridades deben emitir protocolos y acciones eficientes y expeditas que salvaguarden de manera integral los derechos de las víctimas. De ahí que el presente análisis se instaure como un llamado urgente a que el legislador de Baja California adecue, en aras del principio de progresividad, los requisitos establecidos a cargo de la víctima de violación en el artículo 136 fracción II del CPBC, a fin de garantizar en favor de estas víctimas un derecho amplio atento a lo dispuesto por la “Modificación a la NOM-046-SSA2-2005”,

y sean éstas quienes en plena conciencia decidan, en su caso, sobre la interrupción de un embarazo no deseado producto de una violación sexual.

A la vez, el presente análisis pugna por erradicar la doble victimización hacia estas mujeres, ya que en los tiempos de pandemia que vivimos, los requisitos procesales aquí expuestos se hacen aún más inoperantes. Ésta es una de tantas acciones urgentes que debe ejecutar el estado a fin de atender, en aras del principio de buena fe consagrado en la LGV, las repercusiones del COVID-19 en pleno respeto a los derechos humanos de las víctimas.

Adultos mayores en Baja California frente al COVID-19, análisis a la luz de la protección interamericana de derechos humanos*

Mucho se ha dicho sobre el COVID-19 en términos científicos, esta pandemia como nunca antes en la historia contemporánea había paralizado a la humanidad entera; los desafíos que ha provocado este problema de salud rebasan ese rubro, hay impactos sociales, políticos, científicos y por supuesto jurídicos. En el ámbito del derecho todas sus áreas están inmersas y deben reaccionar ante los efectos del COVID-19. Sin embargo, uno de los aspectos torales en el marco de esta nueva realidad, que al día hoy no tiene solución, y de esta pandemia, es lograr el máximo respeto de los derechos humanos de las personas en general, a su libre tránsito, educación, alimentación, salud (evidentemente) entre otros.

El respeto, promoción y defensa de los derechos humanos de las personas en momentos o circunstancias ordinarias es complejo no obstante la serie de disposiciones legales, ratificación de los tratados en la materia y de todo el andamiaje que en los ámbitos nacional e internacional existe para su protección; por lo que en estas circunstancias extraordinarias quizás el reto sea doble, de tal suerte que no es en vano el pronunciamiento que han tenido diversos órganos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte

* Elaborado por Laura Alicia Camarillo Govea, profesora-investigadora de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y actualmente directora de dicha Facultad. Correo: govea@uabc.edu.mx.

Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al puntualizar la importancia de vigilar y fortalecer ese respeto a lo que más adelante se hará alusión.

En el marco del contexto de protección interamericana de derechos humanos se hace especial énfasis en la vigilancia y respeto de aquellos derechos de grupos en situación de vulnerabilidad como lo son niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas LGBTI y adultos mayores. Este último sector de la población es además uno de los entes más sensibles a la pandemia. Como se ha expresado públicamente una de las poblaciones con mayor riesgo de contagio son ellas: las personas adultas mayores.

En México, hasta mediados de 2017, según reporta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, había 14.6 millones de personas adultas mayores y casi un 80% sabe leer y escribir y por otro lado apenas un 27.2% son población económicamente activa; en Baja California los datos que arroja INEGI (hasta 2017) sobre hombres y mujeres arriba de los 60 años, se componen apenas del 8.5% de una población de 3 millones y medio de habitantes aproximadamente. Podría afirmarse que México y Baja California tienen una población joven pero que ello no es óbice para el fortalecimiento de las políticas públicas que garanticen una vida digna para los adultos mayores.

Frente a la pandemia y los casos de contagio identificados en México (al 28 de abril de 2020, 16,752 casos confirmados con 1569 defunciones 58.02% hombres y 41.98% mujeres) y en particular en Baja California (1511 casos confirmados de los cuales 205 son casos de defunción) no se logra identificar cuántas de las personas infectadas son adultos mayores, sin embargo, sirve la ocasión para subrayar el respeto a todos los derechos y libertades de los adultos mayores en el marco de la protección interamericana.

Resulta relevante señalar que la invisibilidad de grupos en situación de vulnerabilidad debe ser razón suficiente para atender los desafíos propios de la protección y promoción de los derechos humanos para sectores como el que representan los adultos mayores; ya la

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores ha servido como un instrumento garante para velar como el respeto y ejercicio de los derechos y libertades de “la persona mayor”, a quien dicho instrumento define como aquélla de 60 años o más, salvo que las leyes internas determinasen una edad base menor o mayor, siempre y cuando no fuese superior a los 65 años; en México, por cierto, se considera adulto mayor a la edad de 60 años. La Convención aludida como instrumento de aplicación directa para el caso concreto refiere a los servicios sociosanitarios integrados como aquellos beneficios y prestaciones institucionales para responder a las necesidades de tipo sanitario y social de la persona mayor, con el objeto de garantizar su dignidad y bienestar. Aunado a la garantía interamericana que ofrece este instrumento que se pensó para protección en términos generales, no como un tratado que quizá tendría que analizarse a la luz del COVID-19; se encuentra como antes dijimos, el papel de la CIDH y la Corte IDH, en ambos casos, estos órganos han emitido pronunciamientos específicos derivado del COVID-19 haciendo alusión a los adultos mayores: la resolución: 20/1 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas emitida por la CIDH, dedica un apartado en el que pide incluir a las personas mayores en los programas de respuesta a la pandemia, en el especial en el acceso a las pruebas de COVID-19, al tratamiento oportuno, al acceso a medicamentos y a los cuidados paliativos necesarios, garantizándose que se brinden incluso si esos supuestos fuesen de adultos pertenecientes a grupos indígenas o afrodescendientes (lo que supondría otro grado de vulnerabilidad), pero además, y de manera exhaustiva, la resolución alude también a esas poblaciones de adultos mayores que se encuentren en residencias de larga estancia, hospitales, situación de calle o discapacidad. Todo esto tan sólo como uno de los matices de la edad adulta mayor, pues no debe perderse de vista que en las modalidades de aislamiento social a la que muchas personas en México, o específicamente en Baja California, se han acogido, muchos adultos mayores han perdido contacto con familiares, ven reducida su movilidad motriz, pueden padecer alguna enfermedad mental motivadas por esta contingencia, sin descontar que en México una gran población padece hipertensión o diabetes, entre otros.

La resolución de la CIDH que hace un llamado a los Estados parte de la OEA, podría convertirse también en un referente obligado como objeto incluso de reflexión para los países que ante la crisis sanitaria deben atender los múltiples impactos de la pandemia, pero también con ciertos rasgos de paradoja, justamente por las urgencias de encontrar respuestas científicas al COVID-19 por atender el derecho a la salud de la población y por la necesidad de establecer un plan económico que palee los estragos del virus, podrían perder de vista, la crisis de derechos humanos que se puede desatar, además de que aunado a los distintos sesgos que tiene el respeto y promoción de los derechos humanos de los adultos mayores, son ellos la población más expuesta, como se ha dicho ya.

Por otro lado, y en el mismo tenor, la Corte IDH presentó la declaración titulada “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales”. Esta declaración se convierte también en un recordatorio para los Estados parte, como lo es México, de las obligaciones internacionales contraídas, que al no respetarse, podrían motivar futuros casos ante el sistema interamericano. La pandemia no sólo es un problema de salud, sino que desencadena otros supuestos donde la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos tienen un papel total.

En ocasión pasada, la Corte IDH ha tenido oportunidad de pronunciarse por primera vez en un caso de derecho a la salud de un adulto mayor, caso Poblete Vilches vs. Chile, ahí la Corte hizo énfasis en la importancia de *visibilizar* (el subrayado es propio) a las personas mayores como sujetos de derecho con especial protección y por ende de cuidado integral, recordó su condición vulnerable y la obligación de brindarles prestaciones de salud de manera eficiente y continua. Así, no podría ser más oportuna la jurisprudencia de la CIDH al poner especial atención al grado de vulnerabilidad de las personas adultas mayores, pero también al recordar la importancia y en su caso la gravedad de no asistir en las prestaciones de salud a este grupo.

Como se ha insistido, uno de los grupos de mayor riesgo durante esta contingencia son los adultos mayores, sus grados o niveles de vulnerabilidad están íntimamente ligados a otros factores sociales y económicos; al menos en Baja California, y de la información oficial, no se identifica por ahora si quienes se encuentran contagiados del COVID-19 son parte de este sector, sin embargo en lo que habría que coincidir es que justamente frente a la pandemia, los adultos mayores son los sujetos más susceptibles y, por tanto, el respeto a sus derechos humanos como lo es el derecho a la salud en su definición más amplia, debe garantizarse hoy y siempre, pero sin duda, hoy frente a tan inaudita situación y pandemia global deberán reforzarse esos compromisos internacionales y esa defensa de sus derechos humanos; al menos la protección interamericana ha sido clara y expresa, corresponde a los gobiernos, respetar y proteger.

Ciudad Juárez ante el COVID-19*

Preliminar

Juárez es una ciudad con aproximadamente un millón y medio de habitantes. Su carácter de frontera la hace experimentar un alto índice de migración y una intensa movilidad entre la población de las regiones que la circundan. Durante el periodo 2007-2012, Ciudad Juárez estuvo considerada como la ciudad más violenta del mundo, a partir de la llamada “guerra contra el narcotráfico” emprendida por el gobierno del expresidente Felipe Calderón. Se estima que durante ese periodo la cifra de homicidios llegó a los 11 mil. Las consecuencias y las implicaciones de esa lucha todavía las sigue pagando la gente de la región. Sin embargo, pese a la adversidad, Ciudad Juárez ha sido vista internacionalmente como un modelo de resiliencia, entendida como la capacidad o habilidad de individuos y comunidades para afrontar exitosamente las adversidades, repensarse a sí misma, sin dejar de identificar sus carencias, riesgos y vulnerabilidades. En ese sentido, en el último lustro, Ciudad Juárez mostró indicios y elementos de recuperación, aún sin que la violencia desapareciera del todo. En ese transcurso de recomposición social se encontraba cuando la pandemia por COVID-19 irrumpió, encontrando que quizás ese modelo de resiliencia está soportado por cimientos muy endebles. El

* Elaborado por Jesús Antonio Camarillo Hinojosa, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

impacto del virus toca escenarios específicos en la frontera. La industria maquiladora y las medidas normativas asumidas por los gobiernos locales son algunos de ellos.

Brechas y maquiladoras

La Secretaría de Salud del Estado de Chihuahua confirmó, el 17 de marzo de 2020, el primer contagio del COVID-19 en Ciudad Juárez. Antes de esa fecha algo anómalo ocurría en los reportes sobre el comportamiento del virus en la frontera, pues mientras la ciudad de El Paso, Texas empezó a reportar contagios con anterioridad, quedaba la impresión de que en Ciudad Juárez no pasaba nada, pese a que, por los estrechos vínculos sociales, educativos y comerciales prácticamente se trata de una sola zona. La Secretaría de Salud del Estado de Chihuahua, confirmó hasta el 17 de marzo de 2020 el primer caso de contagio por el virus, un joven de 29 años y que había viajado a Italia. Desde un principio, fue evidente la falta de adecuados diagnósticos y cifras. Para el 27 de marzo, en El Paso, Texas, había ya 25 casos confirmados y en Ciudad Juárez ficticiamente solamente cuatro. La brecha tenía una explicación sencilla e intuitiva: pese a ser comunidades indisolublemente unidas, las diferencias brotan y adquieren protagonismo en tiempos de dificultades. En El Paso, diversas clínicas particulares cuentan con la infraestructura y la autorización para realizar la prueba. En Ciudad Juárez, solamente un hospital privado podía realizar la prueba y, aun así, los criterios para aplicarla estaban supeditados a la venia de la Secretaría de Salud.

Para el 8 de abril se habían registrado 16 contagios, cuatro de ellos culminaron en decesos, lo que arrojaba también un comportamiento totalmente atípico del coronavirus. La realidad, de nueva cuenta, encontraba explicación en la nula capacidad de diagnóstico de las instituciones —públicas y privadas— de salud.

Pero la brecha o la disparidad entre dos ciudades vecinas no es la única cuestión que la irrupción del COVID-19 evidenció en la frontera. Como es conocido, en gran medida

la economía de Ciudad Juárez gira en torno a la industria maquiladora. Existen cerca de 400 plantas en la ciudad. La gran mayoría de estas empresas maquiladoras, desempeñen o no actividades de las consideradas esenciales, suelen funcionar bajo cadenas de producción caracterizadas por un entorno de aglomeración. El promedio es de 781 personas por planta, mientras que a nivel nacional es de 474 trabajadores. En espacios sumamente enjutos, decenas de trabajadores desempeñan sus labores cotidianas en galpones herméticos. Cuando se emite el acuerdo federal por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar por la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad causada por el virus y se ordena suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, salvo las consideradas esenciales, dicho instrumento estableció que:

En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquellos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

Si bien es cierto que un mínimo de maquiladoras se ubican en el rubro del desempeño de actividades “esenciales”, un rasgo inherente al trabajo de la industria maquiladora es la aglomeración. Esta situación ha propiciado que, en un breve lapso se hayan documentado por los medios locales y nacionales, brotes del virus en las fábricas de la ciudad. El caso paradigmático es el de la maquiladora *Lear*, lugar en que se elaboran asientos para automóvil de la marca Mercedes-Benz. Lo que ha sucedido en esa empresa es alarmante. En los últimos días han muerto 16 trabajadores de la planta y aunque voceros de la empresa afirman que fallecieron con posterioridad al cierre de las operaciones, los trabajadores han descrito a los medios locales e internacionales, de manera minuciosa, lo que ellos consideran el origen del

brote: una visita que realizaron a la planta, del 9 al 13 de marzo, cuatro ejecutivos procedentes de Alemania.

La existencia de brotes del coronavirus en las plantas de maquiladoras en Ciudad Juárez ha despertado mucha inquietud y zozobra no solamente entre los miles de trabajadores de las plantas que aún permanecen abiertas, sino entre toda la comunidad de la frontera, pues pese al acuerdo emitido por el gobierno federal, muchas plantas permanecen abiertas y cuando los trabajadores interpelan a sus directivos, éstos suelen extender demasiado el carácter de “esencial” que irrumpe como falaz elemento justificativo del funcionamiento de las maquilas.

Al momento en que esto se escribe y pese a que las cifras oficiales sobre los contagios aumentan día con día (de un día para otro la Secretaría de Salud en Ciudad Juárez reporta 30 contagios) las industrias maquiladoras del giro automotriz anuncian su reapertura a partir de los primeros días de mayo.

En ese sentido, si las autoridades sanitarias no toman las medidas sanitarias pertinentes, la maquiladora de la frontera amenaza con convertirse en un impresionante foco de expansión del virus.

Los acuerdos de las entidades federativas

Luego de que la Organización Mundial de la Salud, en un documento histórico, declarara como pandemia el COVID-19, en México, como en muchos países del mundo, se actualizó la disputa por las competencias y facultades en materia sanitaria. En esta misma serie de publicaciones, los textos de los profesores José Ma. Serna de la Garza¹ y María del

¹ Me refiero a sus artículos “Facultades de las entidades federativas para dictar medidas de seguridad sanitaria ante epidemias como el COVID-9” y “Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas”, respectivamente.

Pilar Hernández abordan y deslindan con claridad el tema de la facultad concurrente entre las entidades federativas y la Federación en esta materia. En suma, las entidades federativas tienen un papel importante en el control de las emergencias sanitarias, pero supeditado a lo que la Secretaría de Salud les asigne por medio de la denominada “acción extraordinaria” en materia de salubridad general; el rol asignado por el Consejo de Salubridad General por medio de normas generales y medidas preventivas que ordene y el que les compete en el ámbito de “salubridad local”.

En este sentido, una de las atribuciones de las entidades federativas se traduce en la facultad de legislar sobre la salubridad local, pero como es preciso enfatizar, se requiere la participación de los congresos estatales y, por supuesto, las medidas que se tomen no pueden trasgredir la Constitución general de la República.

Contrariando la motivación y justificación de la facultad concurrente, muchos de los gobiernos locales del país han tomado atribuciones que no les corresponden y sus providencias normativas han vulnerado el orden constitucional, reflejando además un arbitrio que vulnera uno de los elementos torales de la motivación de una medida restrictiva: la adecuada proporcionalidad entre la restricción del derecho con relación al peligro al que se hace frente.

Como un ejemplo de ello, en Chihuahua, el gobierno estatal emitió un “Acuerdo”² que prohíbe, entre otras acciones, la circulación de vehículos de servicio particular con más de dos personas adultas en su interior, lo que ha permitido que las autoridades viales de los municipios impongan multas sumamente onerosas a la población.

Asimismo, ordena que todo servicio público de transporte deba concluir a más tardar a las 20:00 horas, dejando en un estado de franca vulnerabilidad a cientos de personas que

² Acuerdo 064/2020 por el que se establecen medidas adicionales en materia sanitaria relacionadas con la enfermedad COVID-19 causada por el virus SARS-CoV-2, del 19 de abril de 2020.

tienen la necesidad de trasladarse a sus casas en horarios propicios para que la delincuencia común haga acto de presencia, sobre todo en ciudades carentes de un adecuado servicio de alumbrado público.

Pero si los gobiernos estatales están asumiendo competencias que no les corresponden, los presidentes municipales han aprovechado la coyuntura para emitir medidas que rayan en la comicidad. Hace unos días el presidente del municipio de Jiménez, Chihuahua, amenazó a los habitantes con recluirlos en la cárcel municipal si se atreven a salir después de las ocho de la noche. Esos ediles tienen el descaro de grabarse en videos en donde al tiempo que intimidan a su población, le piden su “ayuda” y “comprensión” para acabar con los contagios, bajo expresas amenazas de la pérdida de la libertad.

En el momento de terminar de escribir estas líneas, el alcalde de Ciudad Juárez, pese a carecer de facultades legales, anuncia nuevas medidas de restricción de movilidad en la frontera, mediante operativos de la Secretaría de Seguridad Pública y de Seguridad Vial, para evitar la circulación por “motivos que no sean indispensables y de causa mayor a partir de las diez de la noche”, anticipando que todo vehículo será revisado y se “acompañará hasta el punto de su destino” a quien justifique su tránsito nocturno.

Así, pueblos, comunidades y municipios se están convirtiendo en territorios plagados de autoritarismo oficial bajo el pretexto de la pandemia, sin que las instancias facultadas tomen medidas para contener a los noveles dictadores en tiempos de pandemia.

El impacto económico y social de la emergencia sanitaria por COVID-19 en Baja California*

Introducción

En el contexto de la actual pandemia internacional, la principal línea de acción por parte de los diferentes gobiernos del mundo en donde se han reportado los casos del coronavirus COVID-19 ha sido la promoción del aislamiento social bajo la campaña “quédete en casa” y el cierre de los negocios considerados como no esenciales por parte de las autoridades, esto con la intención de evitar o de momento controlar la propagación del virus, ya que este se transmite mediante gotitas de saliva lanzadas al aire por los sujetos ya infectados al hablar, toser o estornudar, estas gotitas luego se respiran o contaminan objetos y superficies, los cuales al contacto pueden contagiar a otras personas.

Estas medidas han traído como consecuencia fuertes repercusiones económicas tanto para las grandes empresas como para las pequeñas y medianas empresas, asimismo para los trabajadores y sus respectivas familias que dependen directamente de su fuente de ingresos. A largo de este trabajo se desarrollarán los detalles de la emergencia sanitaria, así

* Elaborado por Fernando Manuel Castro Figueroa, alumno del Programa de Doctorado en Derecho de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

como las principales medidas adoptadas en la frontera noroeste de México, y su principal impacto en lo que respecta al derecho a la salud, y los problemas de la interrelación fronteriza entre California y Baja California.

Emergencia sanitaria

La emergencia sanitaria exhibe la dependencia de la economía local a la de California, la necesidad de cooperación internacional, los efectos negativos del paro de actividades, la necesidad de intervenciones gubernamentales, así como la irresponsabilidad de un gran sector de sus habitantes para contener y evitar la propagación del COVID-19.

Para el investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, Víctor Alejandro Espinosa Valle, las condiciones demográficas, territoriales y su particularidad como cruce fronterizo explican que esta esquina del noroeste del país se encuentre en los primeros lugares de la lista de entidades con mayor número de casos de COVID-19.¹

Lamentablemente el índice de contagio en esta región continúa al alta. La condición de ser la frontera más transitada del país y el hecho de que en la ciudad de Tijuana se concentre buena parte de la población del estado, a unos pasos del vecino estado de California, el cual dentro los Estados Unidos es uno de los estados con mayores casos confirmados de contagio, incide fuertemente a esta situación. A ello se sumó que una parte importante de la población no atendió las recomendaciones de aislamiento social en las primeras semanas que se hizo el llamado.

¹ Espinosa Valle, Víctor Alejandro, "Cada quien en su lugar", Colegio de la Frontera Norte, consultado el 15 de abril de 2020, disponible en <https://www.uniradioinforma.com/columnas/columnista/293/columna13130.html>.

Esa situación incluso quedó de manifiesto a escala nacional cuando el subsecretario de salud, Hugo López-Gatell, puso a Tijuana como ejemplo de ciudades donde se hizo poco caso de las recomendaciones de guardar sana distancia y ahora tendrán que volver a la normalidad después de las que sí hicieron caso.

Cabe mencionar que muchas de las maquiladoras asentadas en Baja California se mostraban renuentes a cerrar, hasta que personal del gobierno tuvo que presentarse en sus instalaciones para conminarlos a que pararan para evitar contagios.

Medidas de contención de la pandemia

En Baja California, el gobierno ha tomado medidas extraordinarias para hacer frente a la emergencia sanitaria, teniendo como principal objetivo el contener la propagación del virus para evitar la saturación de hospitales y la falta de insumos médicos suficientes en la etapa más fuerte de contagio, la cual está próxima a suceder.

Estas medidas van desde el paro de actividades consideradas como “no esenciales”, como la del sector educativo público y privado en todos sus niveles, donde se ha optado por continuar el proceso de enseñanza aprendizaje bajo la modalidad de clases virtuales, siendo uno de los principales problemas la falta de capacitación tanto de los docentes como de los estudiantes, así como el acceso a un equipo de cómputo o conexión a Internet en las familias de más escasos recursos.

Asimismo, el cierre de otras actividades, sobre todo en el sector empresarial de productos o servicios como lo son los espectáculos, cines, salones para eventos, gimnasios, algunos restaurantes, específicamente los especializados en comida tradicional china de los cuales sólo se encuentra un negocio con las debidas restricciones, y una de las principales fuentes de ingreso en la entidad que es el sector maquilador.

Las autoridades sanitarias también han intensificado las medidas de prevención como son el uso de cubre bocas, el distanciamiento social a por lo menos metro y medio de separación, el uso de gel antibacterial en los centros de gobierno, aeropuertos, centrales de autobuses, hospitales, bancos y en cualquier momento en el que los ciudadanos tengan la necesidad de salir de sus hogares para suplirse de víveres o medicamentos esenciales.

Asimismo, continúan las campañas publicitarias a través de los medios masivos de comunicación de conservar la sana distancia y quedarse en casa, lo cual se ha extendido a más de 40 días desde el inicio de la contingencia. No obstante, la falta de concientización de la población respecto a las medidas de contención trae como consecuencia un incremento constante en la tasa de contagiados con el virus COVID-19 en la Baja California.

Todavía a la fecha de elaboración del presente documento ha habido reportes de fiestas clandestinas donde se congregan grupos de 20 hasta 40 personas en un mismo domicilio. Pese a que la autoridad municipal infracciona a estas personas con multas que oscilan en los 17 mil pesos, la irresponsabilidad y la apatía sigue manifestándose en la población joven de esta entidad, que inconscientemente se exponen a contraer el virus y a su vez contagiar a sus familiares y seres queridos.

Si bien es cierto que la Organización Mundial de la Salud ha comentado que las personas más vulnerables a contraer el virus son las aquellas mayores de 50 años, con sobrepeso, diabetes o hipertensión; la situación de desacato por parte de los jóvenes plantea una fuerte interrogante frente a un futuro supuesto hipotético, en caso de contagio y una eminente falta de recursos médicos como lo son las camas de emergencia equipadas con oxígeno y aparatos respiradores artificiales, ¿cuál vida tiene mayor prioridad, la del sujeto propenso a contraer el virus que acato las medidas de prevención o la de los jóvenes que no respetaron dichas medidas pero cuya esperanza de vida es mucho mayor? Ambos tienen derecho a la salud, no obstante, estas medidas van encaminadas a tratar de no tener la necesidad de plantear estos supuestos.

Problemas de la interrelación fronteriza entre California y Baja California

Entre los grupos sociales que afectó directamente la pandemia son los llamados transmigrantes, que son las personas que viven en Baja California, principalmente en Mexicali y Tijuana, y que todos los días cruzan a los Estados Unidos con motivo de su trabajo o para recibir educación.

Se trata de alrededor de 35,000 personas, quienes ahora, debido a las restricciones de distanciamiento social, tanto en México como en Estados Unidos no han podido cruzar la frontera, ya que el paso se encuentra restringido para aquellas personas que no se encuentren laborando en una actividad esencial o cuenten con la ciudadanía americana.

No obstante previo al cierre condicionado de la frontera, por cuestión de la paralización de las actividades económicas en el vecino estado de California, los ciudadanos americanos que viven cerca de la frontera al ver agotados sus productos en los mercados locales optaron por trasladarse a las ciudades de Mexicali y Tijuana, y al contar con mayor poder económico de consumo, ocasionaron un desabasto para la población local, lo cual trajo como consecuencia una alza en los precios de los productos básicos como lo son los artículos de limpieza y los alimentos no perecederos.

Por otra parte, Tijuana enfrenta tanto la llegada de migrantes que vienen solos, en grupos pequeños o en caravanas con la intención de llegar a los Estados Unidos, así como los que regresan deportados y los solicitantes de asilo que debido a la política de “quédate en México” impulsada por el vecino país, los cuales permanecen allí en espera de que les resuelvan su situación migratoria.

Una buena cantidad de los 60,000 solicitantes de asilo retornados a México en 2019 desde territorio estadounidense llegaron a Baja California. Para esa población los refugios para migrantes son la principal opción de hospedaje.

De acuerdo con el Colegio de la Frontera Norte, en marzo de 2020 operaban en Baja California 42 albergues. En Tijuana hay 31 con capacidad para 5,100 personas y que operaba al 34.1% y en Mexicali hay 11 con capacidad para 1,460 y operaba al 12.2% de su capacidad.²

El problema es que en estos momentos es una población altamente propensa a contraer el COVID-19 debido a las condiciones de hacinamiento, con poca higiene y reducido margen de atender las medidas de distanciamiento social, lo cual los vuelve automáticamente en un foco rojo para la propagación del coronavirus.

Conclusiones

Es importante destacar que ni el sector público ni privado estaban preparados para una pandemia de estas dimensiones y en Baja California, al igual que en el resto del país, cuando llegó la ola de contagios, se encontraron las clínicas y hospitales en un proceso de precarización, el cual ya venía de años atrás.

Lamentablemente son muchos los bajacalifornianos que actualmente no cuentan con una fuente de ingresos estable, lo cual les complica el acatar la medida de “quedarse en casa” y en consecuencia los expone a ser más propensos al contagio.

Por otra parte, los negocios que continúan pagando a sus trabajadores sin reportar ingresos están destinados al cierre inmediato y a la bancarrota si esta situación se sigue pro-

² Badillo, Diego, “¿Por qué Baja California es un foco rojo en la lucha contra el Covid19?”, *El Economista*, consultado el 19 de abril de 2020, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Por-que-Baja-California-es-un-foco-rojo-en-la-lucha-contra-el-Covid-19-20200419-0003.html>.

longando, es decir, de continuar el paro de actividades no esenciales es posible que muchos trabajadores no cuenten con un trabajo al cual volver una vez que se levante la suspensión.

Pese a la relativa suspensión del flujo migratorio por el cierre parcial de la frontera que llevo a cabo de manera unilateral el gobierno de los Estados Unidos, Baja California, y sobre todo Tijuana, sigue teniendo una gran propensión al contagio por la interrelación mencionada con antelación.

Aunado a lo anterior, la actual legislatura de Baja California en lugar de abocarse a legislar medidas que favorezcan a la ciudadanía frente a la situación que impera por la pandemia y la crisis económica, aprovecha esta semi parálisis ciudadana para legislar a conveniencia en favor de la creación de nuevos impuestos estatales y su posible reelección sin apartarse del cargo.

El estado de Baja California constituye un escenario de lo que puede ocurrir a escala nacional en el avance de la pandemia por COVID-19, donde la implementación de medidas de contención y de las estrategias de reactivación económica pueden ser determinantes una vez que termine la emergencia sanitaria.

El ejercicio notarial a distancia: primeras reflexiones ante las pandemias*

Planteamiento del problema

La irrupción del coronavirus COVID-19, catalogado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud, ha llevado a las autoridades de diversos países a tomar medidas extraordinarias, en algunos casos de excepción,¹ que comprenden, entre otras, el reducir o suprimir el contacto personal y recomendar el trabajo en casa o por medios remotos. Este aislamiento, sea voluntario o forzoso, pone a prueba y desafía nuestras creencias y prácticas, como notarios, relacionadas con el trabajo que hacemos, con nuestra función notarial y con la manera en que la realizamos.

Seguramente todos hemos escuchado en estos tiempos frases como: “después de esta crisis sanitaria, el mundo no será igual”. En este documento me propongo compartir unas primeras reflexiones sobre el trabajo notarial a distancia, que contribuyan a comprender mejor lo que hacemos los notarios y cómo puede realizarse de manera distinta a la que estamos acostumbrados.

* Elaborado por Ricardo del Monte Núñez, Notario Público en Tijuana, Baja California, candidato a doctor por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Estación Noroeste de Investigación y Docencia.

¹ Alerta Sanitaria, en España; Emergencia Sanitaria, en México.

Unas primeras preguntas que conviene hacemos son: ¿requiere el trabajo notarial siempre de la presencia del notario?, ¿cuáles son los casos en que debe haber presencia del notario?, ¿qué debemos entender por presencia del notario?

Las respuestas a estas interrogantes podrán iluminar nuestro entendimiento y guiarnos en la búsqueda de una mejor comprensión de nuestra actividad, tanto en estas condiciones extraordinarias como en el futuro.

Qué actividades comprende la función notarial

En este trabajo utilizaremos la definición de notario de la Ley del Notariado de la Ciudad de México, por resaltar los elementos característicos de su función, que son compatibles con las de las diversas entidades federativas de la República mexicana. El precepto relativo dice:

Artículo 44. Notario es el profesional del derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y sustentar de forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, y conferir autenticidad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.

El Notario conserva los instrumentos en el protocolo a su cargo, los reproduce y da fe de ellos.

Actúa también como auxiliar de la administración de justicia, como consejero, árbitro o asesor internacional, en los términos que señalen las disposiciones legales relativas.

En la anterior definición² encontramos los siguientes rasgos característicos del que-hacer notarial:

- a) Realiza una función orientadora, como asesor jurídico y profesional del derecho, al recibir e interpretar la voluntad de quienes utilizan sus servicios.
- b) Tiene una función autenticadora, mediante la cual da certeza jurídica a los actos y hechos “pasados ante su fe”.
- c) Tiene a su cargo darle forma legal a los actos jurídicos que la requieren para ser válidos.
- d) También le corresponde la redacción, conservación y reproducción de los instrumentos del protocolo que tiene a su cargo, en los que constan los actos y hechos consignados por él.
- e) Finalmente, tiene una doble función: de auxiliar de la administración de justicia y de actuar como consejero, árbitro o asesor.

Como podemos ver, resulta evidente que algunas de estas funciones no requieren la intervención personal, directa y presencial del notario. Mientras que, en algunas otras, no resulta tan evidente que puedan hacerse sin ella.

En cuáles funciones no es indispensable la intervención presencial del notario

Parece que no encontraríamos objeción al afirmar que la función orientadora y las de auxiliar de la administración de justicia, consejero, árbitro o asesor son susceptibles de llevarse

² Similares rasgos encontramos en los artículos 1o., 7o., 8o. y 121 de la Ley del Notariado para el Estado de Baja California, lugar donde el autor ejerce como notario.

a cabo de manera remota, sin la intervención personal, directa y presencial del notario. En la mayoría de los casos ya se llevan a cabo de esa manera. Son muchos los casos en los que los notarios resolvemos consultas que se nos formulan por escrito, por teléfono y por correo electrónico. Consultas que, a la vez, atendemos y a las que damos respuesta, también por escrito, en papel o medio electrónico, así como por teléfono o en video conferencias, desde nuestras oficinas, casas y por medio de dispositivos electrónicos. Lo mismo podríamos decir de los laudos que llegamos a emitir como eventuales árbitros.

La redacción, conservación y reproducción de los instrumentos del protocolo tampoco requiere la intervención directa, ni presencial del notario. El notario ya se ha apoyado en esas actividades, desde tiempo remoto, en el trabajo de amanuenses, mecanógrafos, capturistas, secretarías, pasantes y demás auxiliares. Hay disposiciones, como las relativas a los testamentos, en las que ciertas leyes precisan, de manera explícita, que la obligación del notario de redactar los testamentos no exige que lo haga de su puño y letra, ya que lo que importa es la autoría, no la mano que lo pone por escrito.³

En cuanto a la función mediante la cual el notario le da forma legal a los actos que así lo requieren (protocolizaciones de actas, otorgamiento de escritura pública, entre otros), la redacción de los instrumentos, en sí mismos, tampoco requiere la intervención personal, presencial y directa del notario, cuya intervención es relevante al momento de la firma y de la autorización. Ciertas actividades, como la lectura, son susceptibles de hacerse por otros, incluidos los mismos otorgantes, mientras que la explicación de las consecuencias del acto otorgado, o por otorgarse, también puede hacerse de manera no personal y directa del notario, situación que, por cierto, es bastante común.

³ En Baja California, se trata del artículo 142 de la Ley del Notariado.

Actuaciones en las que se requiere la intervención personal del notario: particularidades

Si excluimos todo lo anterior, que son actividades en las que el notario interviene en su carácter de jurista y que comparte con las demás personas que tienen la profesión de abogado o licenciado en derecho, nos encontramos que la única función que requiere la intervención personal del notario es la función autenticadora, es decir, el ejercicio de la fe pública.

Ahora bien, decir que la función autenticadora debe ser realizada personalmente por el notario, no equivale a afirmar que, al ejercerla, el notario deba estar siempre y necesariamente, en todo momento, ante la presencia de los usuarios de sus servicios.

Son muchos los casos como, por ejemplo, las notificaciones, cotejo de documentos y ciertas diligencias, que se realizan personalmente por el notario, pero a ruego de los solicitantes y sin la presencia física del notario ante ellos.

En cuanto al ejercicio de la fe pública, sobre todo cuando hablamos de las formalidades que debe seguir el notario en los instrumentos que se otorgan ante él, y de las que debe dar fe personal, se encuentran: la fe de conocimiento (o identidad) de los otorgantes, la fe de capacidad, la fe de la lectura, la fe de la explicación y la fe de la firma.

En cuanto a la primera de esas actuaciones notariales, la fe de identidad se trata de un atestiguamiento que en sus orígenes tuvo el conocimiento personal que tenía el notario de aquellos que comparecían ante él. El notario, al conocer personalmente a los otorgantes, podía dar fe de que se trataba, en efecto, de las personas que aseguraban ser y quienes debían contratar. Hoy en día, este conocimiento personal, que aún existe en ciertos ámbitos y ciertas comunidades reducidas, ha dado paso a una constatación diferida, en el que la identidad de

las personas se comprueba de manera indirecta mediante el uso de documentos de identidad, en la que el notario se limita a pedir su exhibición para corroborar su concordancia con quien lo presenta. Esta corroboración es susceptible de ser realizada por el notario, o por algún asistente del notario, bajo su responsabilidad, ya sea presencialmente o a distancia.

La fe de capacidad es un juicio de valor del notario quien, por el conocimiento que pueda tener y por las apariencias o señales que advierta en el interesado, hace constar que esa persona es apta para obligarse. Este juicio, me parece, no requiere de presencia física simultánea entre notario y usuario del servicio y es susceptible de emitirse remotamente.

Salvo algunos casos muy especiales, como el testamento y la firma de documentos por ciegos,⁴ la ley no exige que sea el notario quien lea personalmente el instrumento notarial. Suelen leerlo directamente los otorgantes y, en muchos casos, suele hacerlo algún asistente del notario, que se limita a certificar que se hizo tal lectura, ya sea por el interesado, por el notario o por algún auxiliar.

Lo mismo puede decirse de la fe de la explicación del valor y consecuencias legales del acto que se otorga. No es requerida esa explicación cuando los otorgantes son abogados y también suele hacerla el notario de manera directa, o por conducto de sus auxiliares, de lo que da cuenta el notario en su certificación.

En todos estos casos, al igual que en el de la redacción de documentos, lo importante no parece ser que sea el notario quien personalmente haga la identificación documental, lectura o explicación, sino que efectivamente se lleven a cabo tales actos y que el notario, bajo su responsabilidad, pueda asegurar que, efectivamente, así sucedió.

⁴ Código Civil para el Estado de Baja California, artículos 1399 y 1404.

Finalmente, tenemos el caso de la fe de firma. Cuando los contratantes firman ante el notario. Con ello se da la forma de otorgamiento de escritura pública notarial⁵ y es en este acto en el que parece ser indispensable la actuación personal, directa y presencial del notario. Al menos desde la perspectiva de nuestras convicciones tradicionales.

La firma de instrumentos ante notario

La firma es la manifestación externa de la voluntad interna de los otorgantes. Cuando una persona firma, con ese movimiento físico reconocible y determinado, consignando una marca autógrafa en el instrumento, el otorgante exterioriza su deseo de obligarse en los términos consignados en tal documento. Cuando lo hace ante el notario, en presencia del notario, en un instrumento notarial que consta en el protocolo del notario, surge la forma de escritura pública.

Ahora bien, la firma física, como rasgo autógrafa del otorgante no es un elemento gestual indispensable, puesto que puede ser suplida por otros medios: la firma de otra persona a su ruego, la huella digital⁶ en algunos casos y la firma electrónica,⁷ por mensajes de datos, en otros casos más. Pero en todos ellos se trata de una acción externa, un gesto reconocible mediante el cual el interesado exterioriza su voluntad de obligarse.

Una vez considerado lo anterior, corresponde reflexionar sobre la manera en que esa firma, o su forma supletoria, se exterioriza ante el notario, en presencia del notario. Dice Ronald

⁵ Dice la fracción XII del artículo 121 de la Ley del Notariado de Baja California, en su inciso e, que el notario hará constar bajo su fe que “otorgaron la escritura o acta los comparecientes, es decir, que ante el Notario manifestaron su conformidad con ella, mediante firma” o de las maneras supletorias de la firma autógrafa del interesado.

⁶ Código Civil para el Estado de Baja California, artículos 94, 100 y 1721.

⁷ *Ibidem*, artículo 1721.

Dworkin⁸ que el derecho se pone a prueba en los casos difíciles. Pues bien, examinemos el caso de la firma ante el notario al amparo de su técnica.

Nadie pondrá en duda que una escritura se firma ante el notario, cuando en una misma sala se encuentran presentes los otorgantes y el notario, y aquellos firman ante la vista de éste. Éste es el caso fácil. Bueno, pues, veamos uno más difícil.

Cuando una escritura de compra de un inmueble, digamos de vivienda, una financiada por Infonavit, por ejemplo, se firma en un auditorio, en un evento colectivo, en donde el notario está sentado en el estrado, desde donde presencia que los acreditados pasen a firmar a una mesa que está a su vista, debajo del estrado, donde les atienden los auxiliares del notario, ¿podemos aún afirmar que la escritura se firma ante el notario?

Otro caso más. En prevención de un posible contagio, el notario se encuentra en una sala, con una ventana que da a otra contigua, donde se encuentran los otorgantes, quienes firman el instrumento bajo su vista, con sólo un cristal de por medio ¿tenemos duda de que el acto se firma y otorga ante el notario?, ¿es acaso diferente que el notario atestigüe la firma a través del cristal de una ventana a que lo haga por el cristal de sus anteojos?

Y, si en lugar de una ventana entre las dos salas contiguas, lo que hay son cámaras y pantallas, por las que interactúan el notario y los otorgantes, en tiempo real, ¿es funcionalmente diferente este caso del anterior?

Bien, si esas mismas cámaras y pantallas, por las que interactúan notario y otorgantes (las que, por supuesto cumplen con todos los elementos de seguridad que fija el notario para su confiabilidad), comunican dos lugares espacialmente distantes. Digamos el notario está en su casa y los otorgantes en la oficina del notario. ¿es funcionalmente este caso distinto de los anteriores?

⁸ Cfr. Dworkin, Ronald, *Law's Empire*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 1986.

Presencia física y presencia funcional

No se pretende responder aquí a las preguntas anteriores, que sólo son retóricas, parte de un método de análisis jurídico, y tienen como finalidad invitar a la reflexión. Pero, regresemos a una de las preguntas iniciales: ¿qué debemos entender por presencia del notario?

Me parece que hay que reconocer que las personas pueden estar presentes físicamente, que es el caso fácil, en el que no hay dudas. Pero, también pueden estar ausentes físicamente, pero presentes funcionalmente. La tecnología permite ahora tener presentes, de manera virtual y funcional, a personas que se encuentran físicamente separadas.

Conclusiones

Se concluyen estas primeras reflexiones sobre el tema poniendo sobre la mesa la idea de que el notario puede, lícitamente —sobre todo en estos tiempos y circunstancias de excepción, pero no necesariamente sólo en ellos— cumplir con todas sus funciones notariales, tanto las que le son comunes con los demás profesionales del derecho, como las que son particulares del ejercicio de la fe pública, de manera remota y en aislamiento físico, siempre y cuando se pueda tener una presencia funcional.

Cuáles deban ser los elementos tecnológicos que den certeza a las comunicaciones entre los físicamente ausentes, pero funcionalmente presentes, es materia de otras reflexiones que, por ahora, van más allá de este trabajo.

La pandemia y la contaminación de la atmósfera*

Nuestro mundo ha cambiado radicalmente en los últimos meses, la pandemia del COVID-19 nos ha paralizado, con la aparición del nuevo coronavirus o SARS-CoV-2, los países han implementado poco a poco más restricciones y medidas de distanciamiento social para evitar la propagación y aplanar la curva de contagios.

Esto ha traído consigo una serie de consecuencias negativas; la economía mundial paró en seco, millones de empresas, grandes y pequeñas, se encuentran en crisis, cerradas o al borde de la quiebra; miles de millones de personas han perdido su empleo de manera total o parcial, trayendo con ello hambre y desesperación; médicos, enfermeros, personal auxiliar y otros trabajadores de primera línea arriesgan su salud y su vida atendiendo en los hospitales; y la cantidad de casos de infectados, hospitalizados y muertos continúan aumentando exponencialmente en nuestro país y en otras partes del mundo.

A medida que la mayoría de las personas (quienes podemos) permanecemos en casa durante la emergencia sanitaria, intentando trabajar, estudiar o enseñar desde nuestros hogares, la cantidad de viajes en vehículos ha disminuido, las redes de transporte se han limitado, los vuelos han bajado, e incluso las fronteras se han cerrado parcialmente.

* Elaborado por Gloria Stephanie Esparza Puente, candidata a doctora en el Programa de Doctorado en Derecho de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Con la reducción de la movilidad y la interrupción de actividades en gran parte de las industrias, también se ha provocado un efecto colateral que ha beneficiado en cierto sentido a nuestro planeta. Es difícil pensar que algo bueno se derive de esta crisis que ha provocado la pandemia, ya que millones de personas están sufriendo a causa de ella.

Sin embargo, con todo este cambio de comportamiento sin precedente en el mundo entero, las concentraciones de algunos contaminantes del aire y las emisiones de gases efecto invernadero han disminuido de manera considerable a nivel global, gracias a ello en algunos lugares hemos podido disfrutar de una mejor calidad del aire.

En China las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) disminuyeron alrededor del 25% a principios de año según su Ministerio de Ecología y Medio Ambiente;¹ la ciudad de Los Ángeles ha reportado que en marzo de este año ha sido la mejor calidad del aire que ha tenido en los últimos 40 años;² en Nueva York los niveles de monóxido de carbono (CO) se han reducido casi un 50% en comparación con el año pasado debido a la cuarentena.³ Estos cambios se han podido observar también por medio de imágenes satelitales que publicó la NASA donde se muestra la comparación de las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO₂), a medida que se fueron deteniendo las actividades debido al nuevo coronavirus, las altas concentraciones de este gas contaminante, que es uno de los precursores del *smog*, se han desvanecido de manera drástica en lugares como China y el norte de Italia donde comenzó el brote, y en la India, uno de los países más contaminados del mundo.⁴ Estos descensos en los niveles de

¹ Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de la República Popular China, <http://english.mee.gov.cn>.

² Agencia de Protección al Ambiente de los Estados Unidos de América, epa.gov/air-data.

³ <https://www.bbc.com/news/science-environment-51944780>.

⁴ Observatorio de la Tierra de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio de los Estados Unidos de América, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/146362/airborne-nitrogen-dioxide-plummets-over-china>.

contaminantes en el aire reflejan de alguna manera los observados en otras partes del mundo durante el confinamiento por la pandemia.

Por supuesto esta no es la forma en que queremos lograr un aire limpio. En la actualidad se han identificado tres grandes problemas ambientales vinculados con la degradación de la atmósfera: la contaminación del aire, el agotamiento de la capa de ozono y el cambio climático. Existe una red de tratados multilaterales para tratar cada uno de estos problemas: uno de carácter regional, sobre la contaminación transfronteriza del aire (del cual México no es parte), y los otros de carácter global, sobre la protección de la capa de ozono y de lucha frente al cambio climático.

El agotamiento de la capa de ozono se debe principalmente a los clorofluorocarbonos (CFC) generados por la actividad humana que dañan esta capa que funciona como un escudo invisible que protege a la tierra de la radiación ultravioleta perjudicial. Por fortuna, esta amenaza ha sido en cierto grado controlada, gracias a las medidas que se han tomado mediante el Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal, que pueden ser considerados como un éxito y un ejemplo satisfactorio de cooperación internacional.

Por su parte, el cambio climático se debe a las altas concentraciones de los llamados gases de efecto invernadero, que son principalmente seis: el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄), el óxido nitroso (N₂O) y los gases fluorados. Estos gases atrapan el calor en la atmósfera y son generados de manera desmedida por todos los países, pero en mayor cantidad por los países industrializados, causando el calentamiento global.

En los últimos años, el cambio climático ha cobrado mayor relevancia y urgencia en la agenda pública de los gobiernos. Los desastres episódicos relacionados con el clima, incluidos los incendios forestales, las inundaciones y las olas de calor, han proporcionado ejemplos localizados y puntuales de cómo un clima cambiante podría afectarnos. Si bien, los retos que enfrentamos como humanidad derivados del cambio climático son enormes, existen mecanis-

mos internacionales para hacerles frente. El Acuerdo de París es el esfuerzo más reciente para acelerar la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, enfocándose tanto en la mitigación como en la adaptación. Se busca impulsar los esfuerzos de los países para mantener un aumento de temperatura global para este siglo muy por debajo de 2 grados Celsius, y limitar el aumento de la temperatura incluso más allá de 1.5 grados Celsius por encima de los niveles preindustriales.

Finalmente, está el problema de la contaminación del aire, el cual ha sido un problema recurrente en las grandes ciudades desde hace varios siglos, causando problemas en la salud de las personas y a los ecosistemas. Esta se da cuando se introducen sustancias nocivas a la atmósfera y las reacciones químicas que se producen modifican las condiciones de la atmósfera. Las fuentes principales que contribuyen a la contaminación del aire son los ácidos, tales como los óxidos de nitrógeno (NO_x), óxidos de azufre (SO_x), el monóxido de carbono (CO), la materia particulada (PM) y los compuestos orgánicos volátiles (COV).

Para este tipo de contaminación no hay fronteras ni barreras políticas o sociales que la aislen, y tampoco para sus consecuencias, que no sólo son locales en el área en que son emitidos, o regionales cuando son dispersados a las zonas aledañas, sino que también son globales porque su dispersión puede llegar a otras regiones del mundo.

Desde la perspectiva de la pandemia, existe otra relación, no tan positiva, entre la calidad del aire y el COVID-19: los altos niveles de contaminación del aire están fuertemente asociados con el aumento de hospitalizaciones y muertes por enfermedades respiratorias como bronquitis, pulmonía, asma. Por esta razón, las personas que han vivido en áreas contaminadas son más susceptibles al COVID-19 porque sus pulmones ya pueden estar dañados y sus defensas debilitadas.

De acuerdo con datos recientes de la Organización Mundial de la Salud, nueve de cada diez personas en el mundo respiran aire contaminado. Además, se estima que siete mi-

llones de personas mueren cada año por la contaminación del aire.⁵ Existe evidencia científica de brotes previos de coronavirus similares (SARS en 2003) de que las personas expuestas al aire contaminado tienen un 84% más de probabilidades de morir que aquellos que se desarrollan en áreas menos contaminadas.⁶

Sin duda, el confinamiento por la pandemia del COVID-19 ha ayudado a que disminuyan los niveles de contaminación del aire en la mayoría de lugares, no obstante, en la ciudad fronteriza de Tijuana, si bien gozó de una mejor calidad del aire en marzo, se ha reportado una mala calidad del aire en abril, según la Subsecretaría de Medio Ambiente, aunque el tráfico se ha reducido hasta en un 60%. Por su parte, la ciudad San Diego en el lado estadounidense, ha tenido una situación similar, las concentraciones de óxidos de nitrógeno disminuyeron entre un 20 y 30% en algunas zonas del condado durante marzo en comparación con el año pasado, según datos del Distrito de Control de la Contaminación del Aire. Con esto nos queda claro que reducir el número de vehículos que circulan es sólo una parte de la solución, y que tenemos que repensar las medidas que estamos tomando y abordar de manera más contundente las emisiones provenientes de las otras fuentes contaminantes.

Esta pandemia ha resultado ser un gran experimento, hemos podido vislumbrar los posibles impactos de una crisis de escala global, nuestros líderes han tenido que enfrentar esta crisis y han actuado para tratar de resolverla, de esa manera deberían actuar también para enfrentar la crisis ambiental y climática, sin excusas.

México ha demostrado un gran compromiso con la agenda internacional de medio ambiente y desarrollo sustentable, participa en más de 90 acuerdos y protocolos vigentes, siendo líder en temas como cambio climático y biodiversidad. Por desgracia, el crecimiento

⁵ Organización Mundial de la Salud, Aire, [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(out-door\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(out-door)-air-quality-and-health).

⁶ <https://ehjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/1476-069X-2-15>.

económico del país sigue estrechamente vinculado a la emisión de gases y compuestos de efecto invernadero, generación excesiva de residuos sólidos y contaminantes a la atmósfera, aguas residuales no tratadas y pérdida de bosques y selvas.

La sobreexplotación de los recursos naturales que como sociedad practicamos en la actualidad, alteran las condiciones de vida y ponen en peligro la supervivencia humana y del resto de los seres vivos.

No sabemos que tan duraderos serán los cambios en la calidad del aire por la caída en las emisiones contaminantes que se han dado durante la pandemia, probablemente regresarán a los niveles habituales una vez que la pandemia disminuya, incluso podrían aumentar si los apoyos para la recuperación no se centran en una economía limpia y sustentable.

No obstante, el COVID-19 nos ha mostrado dos cosas muy importantes, y los científicos coinciden:⁷ primero, nos ha dejado claro que los problemas globales requieren de soluciones en conjunto; los gobiernos y los negocios han actuado rápidamente ordenando medidas drásticas pero necesarias, como el quedarnos en casa, limitando el transporte, los vuelos, eventos masivos, incluso cerrando fronteras. Esta misma actitud decisiva se necesita para hacer frente a la crisis ambiental y climática.

Y segundo, que los esfuerzos de cada persona cuentan, los cambios de comportamiento individual son muy importantes para lidiar con una crisis. Las personas nos hemos unido y hemos cambiado nuestro comportamiento en masa: quedándonos en casa, lavándonos las manos de manera más frecuente, protegiendo a las personas mayores, ayudando a nuestros vecinos, apoyando a los que están en la primera línea, y muchas otras acciones para superar la emergencia sanitaria. Estos cambios de comportamiento que tienen lugar en todo el mundo podrían trasladarse más allá de la actual pandemia; muchos de los buenos hábitos que

⁷ <https://www.carbonbrief.org/coronavirus-what-could-lifestyle-changes-mean-for-tackling-climate-change>.

se han generado durante este confinamiento, casualmente también son buenos para mejorar el ambiente.

Una cosa es clara, no podemos salir de esta crisis y querer volver a hacer las cosas de la misma manera, debemos salir de ella más resilientes y preparados para enfrentar el gran reto ambiental y climático con acciones y asumiendo nuestra responsabilidad para construir un futuro mejor, estos problemas implican la supervivencia y la existencia de la vida en nuestro planeta, son el mayor problema al que nos enfrentamos como humanidad.

Esta experiencia nos debe servir de aprendizaje para hacernos pensar cómo podemos regresar a las actividades de una manera que nos permita tener un mejor ambiente y una mejor calidad del aire.

Quisiera finalizar con una frase que fue pronunciada por Boutros Boutros-Ghali, quien fuera secretario general de las Naciones Unidas durante la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente de 1992, como parte de su discurso inaugural: “La tierra está a la vez enferma de subdesarrollo y enferma de desarrollo excesivo... toda catástrofe ecológica es una catástrofe económica. Las dos palabras tienen una raíz griega común, *eco*, que significa “la casa” ... el universo entero debe ser nuestra casa común. Debemos cuidar de ella”.

Migrantes en la frontera y COVID-19*

El mundo en su globalidad jamás enfrentó una situación como la actual, ésta por la que transitamos por efectos del COVID-19, y mucho menos de manera prácticamente simultánea.

Partiendo de esta premisa, no es de extrañar que los efectos de una pandemia de estas características recaigan, y se compartan globalmente, en todos los ámbitos ya sean sanitarios, económicos, sociales, legales, políticos, entre otros, y en todos los sectores poblacionales ya sean mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, grupos étnicos, por citar algunos, pero en donde la vulnerabilidad de las personas migrantes destaca por ser la menos visible, quizás, ante este escenario de riesgo de contagio. Ponemos de manifiesto, por esa misma razón, el caso de las personas migrantes en las fronteras, sujetos a detención por las autoridades migratorias mexicanas y que se encuentran en riesgo de contagio por COVID-19 derivado del hacinamiento y malas condiciones de salubridad en los centros o estaciones migratorias donde están albergados o detenidos.

De esta manera, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló, por medio de un comunicado, que los migrantes están siendo afectados gravemente por los efec-

* Elaborado por Nuria González Martín, investigadora titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; investigadora Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores; tutora del Posgrado de Derecho, Estación Noroeste de Investigación y Docencia, ENID, del IJ-UNAM.

tos de la pandemia y, que al margen de la contingencia sanitaria, el respeto por los derechos humanos de las personas migrantes debe prevalecer.

Si bien, en el caso de México, la movilidad internacional se ha visto mermada debido al cierre de fronteras acordados con Guatemala y los Estados Unidos de América, en éste último caso con un cierre parcial, mediante una “suspensión del tráfico no esencial”; la decisión de los países de cerrar —de manera unilateral o bilateral— sus fronteras¹ —terrestres, aéreas y marítimas—, como una medida para evitar la expansión del virus, podría incluso incidir en el crecimiento de la migración irregular; un efecto a todas luces no deseado frente al mejor escenario de prodigar una migración regular y ordenada. En este sentido, la OIM aboga por una migración segura, transparente y regular, para que los países tengan conocimiento de quién accesa a su territorio y así realizar las inspecciones sanitarias correspondientes.

México reacciona y de ahí la voz mediante un fuerte movimiento con más de 150 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la universidad,² las cuales han presentado solici-

¹ Secretaría de Gobernación, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19. Documento elaborado por la Subsecretaría de derechos humanos, población y migración*, Ciudad de México, abril 2020, 18 pp. Al narrar en torno a las medidas violatorias de derechos, incluye el cierre de fronteras, caminos y carreteras, toques de queda, retenes y otras medidas restrictivas al libre tránsito; igualmente, destaca la protección a grupos en situación de riesgo por COVID y así incluye, entre otros, la atención al desplazamiento forzado interno, las personas migrantes y personas refugiadas, por el tema que nos interesa en esta contribución.

² Destacamos la labor en conjunción de la academia, de la universidad, y destacamos especialmente, la actividad del Seminario Universitario sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER) uniéndose al llamado a la liberación de personas migrantes detenidas en estaciones migratorias en México ante el contexto de pandemia provocado por el COVID-19. Prisma RU de Radio UNAM, entrevista realizada a Luciana Gandini, ccoordinadora de SUDIMER, 8 de abril de 2020, https://ms-my.facebook.com/AgendaHumanidadesUNAM/videos/sudimer-los-riesgos-por-el-covid-19-en-las-migrantes-tercera-parte/155735325732840/?__so__=permalink&__rv__=related_videos. Asimismo, Gandini, Luciana, “Entre medidas sanitarias y economicistas: urgen acciones humanitarias para las personas en movilidad”, *Nexos*, 15 de abril 2020, <https://migracion.nexos.com.mx/.../entre-medidas-sanitarista.../>.

tudes y quejas en diferentes órdenes de gobierno y por supuesto ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en aras de pugnar por la liberación de las personas migrantes detenidas en las 65 estaciones y albergues migratorios que tiene el gobierno mexicano en todo el territorio nacional, accionadas por medio del Instituto Nacional de Migración (INM), en el actual contexto de pandemia.

Según *Human Rights Watch* (HRW), las autoridades mexicanas deberían cumplir con la obligación internacional de liberar de inmediato a los migrantes si ya no pueden ser deportados a su país de origen o si se encuentran en detención arbitraria.³ Realizar éstas y otras liberaciones no sólo sería acorde con lo establecido en los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, ya sean de *Hard Law* o de *Soft Law*, sino además sería crucial para reducir el riesgo que enfrentan los migrantes en los centros de detención que no cuentan con las condiciones de prevenir la transmisión por COVID-19.⁴ Según el mismo organismo internacional, en la actualidad ciudadanos hondureños y salvadoreños detenidos por las autoridades mexicanas no pueden ser regresados a sus países debido al cierre de fronteras, y esto provoca que estén detenidos, como decimos, de manera arbitraria y sin un propósito legítimo, en violación clara y flagrante de lo dispuesto en los instrumentos internacionales. Cerca de 2 mil 600 de las 4 mil personas que hay en los centros de detención migratorios repartidos en México son ciudadanos de Honduras y El Salvador que no pueden ser repatriados a causa de las restricciones de viaje establecidas por los gobiernos de sus respectivos países en respuesta a la pandemia de COVID-19.⁵

³ Human Rights Watch, *México debe liberar los migrantes detenidos en el contexto de la pandemia*, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/14/mexico-debe-liberar-los-migrantes-detenidos-en-el-contexto-de-la-pandemia>.

⁴ Lamentable fue el hecho ocurrido el 31 de marzo de 2020 en la estación migratoria de Tenosique, en donde quienes estaban encerrados protestaban ante la incertidumbre y condiciones no aptas para afrontar el COVID-19; un hombre solicitante de asilo de origen guatemalteco falleció como consecuencia de la asfixia al quemarse un colchón y muchos más resultaron heridos.

⁵ Human Rights Watch, *México debe liberar los migrantes detenidos en el contexto de la pandemia*, <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/14/mexico-debe-liberar-los-migrantes-detenidos-en-el-contexto-de-la-pandemia>.

En definitiva, y este es el meollo de lo que una arbitrariedad absoluta, por decir lo menos, trae aparejada, que es la puesta en evidencia, y así lo expresa la Organización Mundial de la Salud (OMS), en relación con las personas privadas de la libertad, indicando que éstas son posiblemente más vulnerables al brote de la enfermedad por COVID-19 que la población en general, debido a las condiciones de confinamiento en las que conviven por periodos prolongados.

En este mismo sentido, los lugares de alojamiento de las personas migrantes, que son ¡privadas de la libertad! por una falta administrativa y no penal o de aquellos que son meros solicitantes de una condición migratoria o incluso los que ya tienen la condición de refugiado, así como una población de menores no acompañados, mujeres, adultos mayores o incluso personas con discapacidad o enfermedad, deben contar con la infraestructura suficiente y adecuada que permita un alojamiento digno, servicio médico, servicios sanitarios salubres y demás servicios tendentes a garantizar los derechos humanos, entre éstos, el derecho a la salud, a la integridad y seguridad personal y a la vida. De acuerdo con lo establecido en el principio 1, del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión emitida por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988, se establece que toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión, será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Igualmente, debemos destacar, como ya expresamos, las acciones de la CNDH y así, el pasado 17 de marzo, solicitó, en un comunicado dirigido al INM, la implementación de acciones urgentes para evitar el hacinamiento y contagio masivo de coronavirus en personas migrantes alojadas en estaciones migratorias, estancias provisionales y albergues de ese instituto; así como mantener informada a la población en contexto de migración albergada en esos sitios y a la población visitante, sobre las acciones y medidas preventivas que deben adoptarse de acuerdo con la evolución de la contingencia para la prevención y atención de la enfermedad

y proporcionar los productos e insumos necesarios y suficientes de salud e higiene para prevenir el contagio, realizando un permanente monitoreo y supervisión, principalmente de personas adultas mayores por ser las más vulnerables a sufrir complicaciones por esa patología. Esta solicitud tuvo respuesta con el alcance de medidas cautelares para salvaguardar la integridad física, psicológica, estado de salud y la vida, de personas migrantes.

En este mismo sentido, y como adelantamos, las medidas tomadas del cierre de fronteras ha incidido en ese aumento de personas en contexto de migración alojadas en estaciones migratorias y estancias provisionales del INM en México, situación ante la que se ha pronunciado, de nuevo, la CNDH, mediante un comunicado de prensa publicado el 24 de marzo de este año, donde hizo un llamado a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al INM, a gestionar los acuerdos internacionales que se requieran a fin de implementar mecanismos que faciliten la digna y sana repatriación de extranjeros varados en territorio mexicano y garanticen sus derechos.⁶ En el documento elaborado por la Subsecretaría de Derechos humanos, población y migración de la Secretaría de Gobernación, se expresa que el INM y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) han gestionado el retorno asistido de personas de Honduras y El Salvador que optaron por regresar a sus países de origen, especialmente niñas niños, adolescentes, adultos mayores, familias, mujeres embarazadas y personas con enfermedades crónicas.⁷ Si las reacciones ante la voz de alarma de las OSC, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), de organismos gubernamentales en pro de los derechos humanos, caminan

⁶ Secretaría de Gobernación, *op. cit.* A pesar de la contingencia, siguen al alza las solicitudes de refugio en México. Estos solicitantes huyen de situaciones de persecución y violencia graves al punto que abandonan sus países de origen a pesar del riesgo del COVID-19. En conjunción con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración, en relación con los refugiados, los solicitantes de refugio y personas con protección complementaria se procurará: 1. Garantizar las solicitudes de refugio y de protección complementaria; 2. Suspender por el tiempo que dure la emergencia sanitaria la obligación de firma semanalmente; 3. Garantizar salvaguarda del principio de no devolución.

⁷ *Ibidem*, p. 16.

en esta dirección es ya un buen inicio. Se trata de verificar, implementar y dar seguimiento a una especie de sinergia de responsabilidades, entre autoridades y gobiernos responsables.

Si todo lo expuesto se refiere, en el contexto mexicano, tanto a la frontera sur como a la frontera norte, sí es importante destacar que el estado de Baja California, junto con la Zona Metropolitana del Valle de México y Quintana Roo, ha sido de los más afectados por esta pandemia. De esta manera, y bajo circunstancias más complejas, el norte del país se pronuncia y así destaca la actividad de diversas OSC comprometidas con la causa de la defensa de las personas migrantes; en esta ocasión, particularmente retomamos el activismo del Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. (IMUMI), el cual promueve y defiende los derechos de las mujeres en la migración y sus familias, y que el pasado 13 de abril se pronunció en el ámbito nacional con un comunicado sobre las necesidades prioritarias que enfrentan las personas en movilidad ante la pandemia del COVID-19 y que se ha ido agravando en los últimos días.

Esta carta ha generado impacto en toda la República, y especialmente en Baja California y, por supuesto, en la ciudad de Tijuana, donde se habilitaron liberaciones de personas migrantes que se encontraban detenidas en los albergues.

En este mismo documento, IMUMI señaló que es importante, en estos momentos de pandemia, otorgar documentos por razones humanitarias por motivo de la contingencia, y su prolongación en México mientras no pueden regresar a sus países de origen. La carencia de medidas por parte del INM está generando, además, actos discriminatorios hacia las personas migrantes por parte de los pobladores de las ciudades fronterizas, además de francas violaciones a los derechos de las personas por parte de las autoridades del INM, que en su conjunto generan incertidumbre y riesgos para toda la población; sin ignorar que la población migrante sigue siendo blanco fácil y perfecto del crimen organizado que opera en las fronteras mexicanas.

Cómo decir con más contundencia y claridad que las personas migrantes en este contexto del COVID-19, deben ser vistas como particularmente vulnerables, ya que por las circunstancias de detención aludidas se encuentran ante un peligro real para su salud y su integridad física y emocional.

En síntesis, tenemos una serie de denuncias, quejas, comunicaciones y recomendaciones, no sólo las mencionadas en este breve espacio, como las pronunciadas por medio de la OIM, HRW, OMS, sino también derivadas de la OEA, de la ONU, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) e incluso del gobierno federal por medio del *Lineamiento general espacios públicos cerrados en COVID-19*, es decir, tenemos todas las mejores buenas voluntades escritas y reafirmadas en respeto a los derechos humanos de los migrantes pero la voluntad política es la que las convierte en acciones.

Las OSC y la universidad son actores de gran calibre y lo vemos en la consecución de hechos puntuales concretos en donde hay jueces que han ordenado liberar a todos los inmigrantes susceptibles por COVID-19 o en la puesta en marcha de acciones concretas para los refugiados, por enumerar algunos de los logros. Pero hay que mantener fuertes y activas las voces de todos los opositores a la discriminación y a los malos tratos que están padeciendo las personas migrantes por parte del gobierno mexicano, concretamente por las condiciones de detención y contención de la migración irregular. Por ello, debemos insistir que México tiene la obligación de garantizar los derechos humanos de todas las personas que residen en su territorio, independientemente de su situación migratoria. Libertad para las personas migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en detención migratoria, además de visas humanitarias para aquellos que se encuentran en territorio mexicano sin protección jurídica, por estar, en su mayoría, pendientes de un estatus migratorio.

México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes y la coordinación entre autoridades es fundamental para garantizar el derecho a la salud de la población migrante. A

nadie se le escapa la vulnerabilidad del sector de la población migrante en México, particularmente en las zonas fronterizas, ante este escenario de contingencia derivado de la pandemia por COVID-19. Pareciera más vigente que nunca el hecho de que las fronteras no sólo están en los mapas, sino en las mentes de quienes toman decisiones; abogemos por la supresión, al menos, de estas segundas para visibilizar las condiciones de la migración y desactivar todo aquello que va en contra de sus derechos humanos.

El COVID-19 en Baja California y la función preventiva de las empresas*

Introducción

Hoy en día vivimos en el mundo una situación que jamás imaginamos, todos reclusos y confinados en nuestros hogares, las empresas con temor y preocupación de cómo harán frente al problema de coronavirus, actualmente denominado COVID-19, cuyo nombre deriva de las palabras “corona, virus y *disease* (enfermedad en inglés), mientras que el 19 representa el año en que surgió (el brote se informó a la OMS el 31 de diciembre de 2019).¹ El gobierno federal con acciones por conducto del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, doctor Hugo López-Gatell Ramírez, y a su vez, en el ámbito local la Secretaria de Salud de Baja California por conducto del doctor Alonso Pérez Rico en coordinación con el gobernador ingeniero Jaime Bonilla Valdez, solicitaron, entre otras acciones, la sana distancia.

* Elaborado por Marco Antonio Ibargüen Morales, asesor jurídico en el área Corporativa y de Compliance en Baja California.

¹ Porque COVID-19, consultado el 20 de abril de 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51912089>.

Entre tanto, Mexicali pasa por un proceso de consulta popular planteada por el gobierno federal para saber qué opinaba la ciudadanía respecto de la construcción de la empresa cervecera denominado *Constellation Brands* y el tema del agua, en relación con la subsistencia en la región, en donde muchos opinaron que en ningún momento se cuidó la sana distancia recomendada por el servidor público federal, aspecto que se replicó en algunos periódicos del país, tal y como lo publicó *La Jornada* “*Mexicali, BC. Sin sana distancia, entre los votantes por el COVID-19 y acusaciones de acarreo, inició la mañana del sábado 21 de marzo la operación de casillas de la consulta popular para decidir el destino de la empresa cervecera Brands en el Valle de Mexicali*”.² Mientras tanto se iniciaba el problema del COVID-19 en nuestro estado, movido por dudas, angustias y preguntas, esperando los diferentes sectores la pauta a seguir de parte del gobierno y muchos, desde luego, en espera de las indicaciones o asesorías de profesionales en el derecho especializados en el área laboral.

El sector productivo esperaba, sin duda, el decreto publicado por el presidente de la República para saber el tratamiento que se daría a los trabajadores respecto del pago de sus salarios, finalmente el 30 de marzo el gobierno federal emitió la declaratoria de emergencia sanitaria y las medidas que se deberán tomar, exhortando principalmente a las empresas privadas para que no continuaran con sus labores, salvo que fueran consideradas esenciales; acuerdo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo del presente, en el que se establecían las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 en sus artículos primero y segundo.

Ante la publicación del acuerdo con las acciones ordenadas por el gobierno federal, en nuestra entidad se generaban una serie de complicaciones con diversos tipos de empresas, puesto que todas se preguntaban si encuadraban como actividades esenciales, algunas,

² *La Jornada*, consultado el 20 de abril de 2020, disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/03/21/da-inicio-consulta-ciudadana-sobre-cervecera-en-mexicali-bc-2491.html>.

porque participaban en la cadena productiva de empresas que definitivamente tenían dichas actividades, y no sabían si estarían en el supuesto establecido mediante el acuerdo publicado por el gobierno federal, como “esenciales”.

El sector maquilador en el estado

En Baja California existe el sector maquilador, en donde se dieron una serie de situaciones, toda vez que algunas maquiladoras se resistían a llevar a cabo el cierre de sus instalaciones, al implementar actividades tratando de encuadrarlas en las esenciales previstas por el gobierno, así lo documentaba una publicación del periódico *The San Diego Union-Tribune* “Hay empresas que han querido jugar con las clasificaciones de esenciales de Estados Unidos, la regla es muy clara en el Diario Oficial de la Federación, donde te dice lo esencial en México es esto, entonces sí ha habido varias empresas que han cerrado”,³ lo anterior debido a que empresas ubicadas en la ciudad de Tijuana habrían querido seguir operando en razón de las actividades que tenían las empresas filiales ubicadas en los Estados Unidos de Norteamérica, situación que también comentó el presidente de *Index* en la Zona Costa de Baja California.

Las empresas corrían el riesgo, en caso de continuar con sus actividades sin ser de las esenciales, de ser multadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el estado, sin tomar en cuenta los comentarios emitidos por el secretario licenciado Sergio Moctezuma: “hay casos de industrias que no están acatando la instrucción de la autoridad, razón por la cual, la Dirección de inspección del Trabajo ya realiza revisiones, en jornada intensa de lunes a domingo”,⁴ hay que destacar que ese tipo de empresas no sólo corren el riesgo de una multa,

³ *The San Diego Union-Tribune* en español, consultado el 19 de abril de 2020, <https://www.sandiego.tribune.com/en-espanol/noticias/bc/articulo/2020-04-18/juegan-maquiladoras-en-tijuana-a-ser-esenciales>.

⁴ *Diario Tijuana*, consultado el 18 de abril de 2020, disponible en <https://diariotijuana.info/obligatoria-la-suspension-en-empresas-no-esenciales-y-resguardo-domiciliario-de-sus-trabajadores-stps/>.

sino que además existe la probabilidad de que se generen demandas por parte de sus trabajadores, y lo más grave, que se genere una responsabilidad penal para las propias empresas; al tomar en cuenta que en 2016 se llevó a cabo una reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 421 el cual establece:

Las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho.⁵

De acuerdo con lo previsto por el numeral antes citado, las empresas que hayan inobservado el debido control en su organización podrán tener una responsabilidad penal, en cuyo caso, la autoridad federal o local estará en aptitudes de iniciar una investigación para efecto de determinar en su momento, sanciones para las empresas que estuvieron llevando a cabo actividades sin ser esenciales, tales como: multas, suspensión, intervención, clausura hasta la disolución de la sociedad, lo anterior como reparación del daño,⁶ aspecto que las empresas están dejando de lado con motivo de la pandemia que se vive.

Se sumaba a los problemas de la región el cierre parcial de la frontera con el vecino estado de California de los Estados Unidos de Norteamérica, por la decisión del presidente de dicho país, con la finalidad de reducir los cruces fronterizos para tratar de mitigar los contagios, puesto que California es uno de los estados con más casos de COVID-19. El cruce fronterizo

⁵ Cámara de Diputados, consultado el 21 de abril de 2020, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp/CNPP_ref03_17jun16.pdf.

⁶ Cámara de Diputados, consultado el 21 de abril de 2020, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

disminuyó en un 70%, según lo comentó Pete Flores director de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) por sus siglas en inglés en San Diego, durante una rueda de prensa telefónica.⁷

En Baja California sin duda se vive un problema en razón de la ubicación geográfica colindante con el estado de California, en particular, las ciudades de Tijuana y Mexicali en donde se ha generado una transmisión muy importante,⁸ situación que el gobierno federal tiene muy clara, lo que ubica a nuestra entidad con una de las más vulnerables en todo el país. Diversos empresarios se han organizado para apoyar al sector salud en nuestro estado, así como asociaciones o agrupaciones, como es el caso de la agrupación denominada “Apoyemos a Mexicali” integrada por varios jóvenes empresarios, quienes han llevado una labor interesante, dotando de equipo médico necesario para atender el COVID-19 en la región, haciendo constar cada entrega ante notario público para efectos de ser transparentes con los donativos que a su vez reciben.

La continuidad de los negocios en Baja California

Por todo lo que se está viviendo en Baja California servirá de aprendizaje para los empresarios, puesto que jamás imaginaron el preguntarse ¿qué pasaría, si el personal, “todo el personal”, no pudiese ir a las instalaciones de sus empresas?, lo que nos llevará a pensar

⁷ *El Imparcial*, consultado el día 19 de abril de 2020, disponible en <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Baja-un-70-cruce-a-EU-por-garitas-de-BC-20200324-0002.html>.

⁸ Gobierno de México, consultado el 21 de abril de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-informe-diario-sobre-coronavirus-covid-19-en-mexico-240384?idiom=es>.

que en el futuro hay que contemplar opciones para implementar algún sistema de gestión de continuidad en el negocio; en donde las organizaciones diseñen o identifiquen, protocolo por protocolo, los tipos de vulnerabilidad que se pueden dar ante una emergencia, como lo es el COVID-19, aspectos como: y factores que contribuyen, determinar los tipos de vulnerabilidad, las causas que repercuten en la interacción entre personas vulnerables y la emergencia, consecuencias de la lentitud de los tiempos de reacción, así como determinar los tipos de apoyo que podrían beneficiar a las personas vulnerables, antes, durante y después de una emergencia, establecer retos y oportunidades, identificar la forma en que las personas vulnerables podrían reaccionar ante una emergencia, y desde luego llevar a cabo una evaluación de los efectos de los diferentes métodos de comunicación en las personas vulnerables.⁹ Teniendo como punto de partida que toda persona es vulnerable ante ciertos hechos.

En estos tiempos el tener dentro de una organización o empresa un sistema de gestión de continuidad de negocio, sin duda, resulta una gran herramienta a efecto de darle una debida asignación de importancia a los procesos de una empresa, con la finalidad de protegerla en tiempos de crisis, lo que definitivamente se puede lograr con la implementación de la norma internacional denominada ISO 22301:2019 inherente a la seguridad y resiliencia, en un sistema de gestión de continuidad de negocio (SGCN), el cual especifica los requisitos mínimos para establecer y mantener un SGCN de manera eficaz, atendiendo a la magnitud y el tiempo que puede o no puede aceptar después de una disrupción,¹⁰ como es el caso, en que una empresa definitivamente dependiera del capital humano, y no pudiese llevar a cabo actividades por no ser esenciales en esta emergencia sanitaria, accionar espacios de análisis donde la empresa valorará el tiempo sin la mano de obra del capital humano, esto para efectos

⁹ Implementador ISO 22301 SGCN, Conauges, S.A.S., Directrices sobre el uso de la ISO 2220301, consultado el 22 de abril de 2020, disponible en <http://conaugesvirtual.academy/course/view.php?id=44>.

¹⁰ *Idem*.

de reaccionar con tiempo y mitigar los daños que pudiesen causarse, también con el fin de que la empresa pueda sobrevivir en la contingencia.

La Asociación Nacional de Empresa de Colombia-ANDI hizo un llamado a las empresas para efecto de implementar acciones de continuidad de sus negocios para minimizar disrupciones¹¹ en las operaciones, en el establecimiento y asegurar que la actividad económica se mantenga viable durante el brote del virus, dándose a la tarea de desarrollar una guía para apoyo de los empresarios y estuvieran en aptitudes de evaluar los diferentes escenarios que se pudiesen presentar, y catalogarlos como moderados o severos en la crisis según fuese el caso, dependiendo de estos, su plan debería considerar diferentes modalidades de operación,¹² la guía antes citada contempla aspectos de suma importancia como el manejo del personal y capital humano, en donde debe llevarse un plan de contingencia, mantener actualizada la lista de sus empleados con datos de contacto, a su vez, los empleados deben notificar en caso de ser hospitalizados, incluso llevar un debido protocolo de higiene, entre otros aspectos, que definitivamente la empresa tendrá a la mano para tomarlo en cuenta en la contingencia.

Conclusión

La situación que actualmente vive nuestro estado no es más que una enseñanza para sacar adelante el problema del coronavirus, donde, definitivamente, el sector público y

¹¹ Real Académica Española, concepto de disrupción: Rotura o interrupción brusca, consultado el 22 de abril de 2020, disponible en <https://dle.rae.es/disrupci%C3%B3n>.

¹² Guía para la continuidad de negocios durante el COVID-19, consultado el 9 de abril de 2020, disponible en [http://www.andi.com.co/Uploads/Gu%C3%ADa%20para%20la%20continuidad%20de%20negocios%20durante%20el%20COVID.pdf.pdf%20\(1\).pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/Gu%C3%ADa%20para%20la%20continuidad%20de%20negocios%20durante%20el%20COVID.pdf.pdf%20(1).pdf).

privado deberá de dar un paso atrás a efecto de contemplar tener un sistema de gestión de continuidad, con la finalidad de que las organizaciones o empresas puedan sobrevivir en la crisis sanitaria por COVID-19, minimizando interrupciones en las operaciones y asegurar que la actividad pública o económica se mantenga viable durante la emergencia sanitaria. “No estar preparado es prepararse para fracasar, dijo Benjamín Franklin”.¹³

¹³ Citado en la guía para Desarrollar un Plan de Continuidad de Negocios, consultado el 9 de abril de 2020, disponible en https://apecmsmarketplace.com/sites/default/files/doc/bcp_guide_book_abridged_version_spanish_20140829.pdf.

Crisis de la vigilancia epidemiológica entre Baja California y la Federación. Necesidad de un nuevo diseño institucional*

Los hechos y la crisis

Hasta ahora la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 ha causado en 208 países más de 211 mil decesos y 3 millones 35 contagios, según la Universidad Johns Hopkins; en México, al 26 de abril, el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (en adelante el Sinave) reportaba un total 14,677 casos acumulados de COVID-19, 4,972 casos confirmados activos, 7,612 casos probables y 1,351 decesos.

A las pocas semanas de declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud, las cifras proporcionadas por el gobierno federal y el de Baja California mostraron contradicciones y exhibieron las debilidades del Sinave. El 17 de abril el gobernadora, Jaime Bonilla Valdez, cuestionó la información emitida de su entidad por el gobierno federal. Durante una videoconferencia de prensa con su secretario de Salud, Alfonso Pérez Rico, el gobernador corrigió las cifras del Sinave respecto de las personas fallecidas por coronavirus en Baja California; el número de decesos era de 72 personas y no de 31 como reportaba la Secretaría de

* Elaborado por Francisco Ibarra Palafox, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

Salud; incluso cuestionó la cifra total de defunciones en el país que en ese momento sumaban un total de 486:

¿Por qué si estamos reportando 72 (decesos), porque en el reporte nacional aparecen 31? (...) Esos 31 los reportamos nosotros casi hace una semana... Tenemos el doble, más del doble de personas que han sucumbido a esta enfermedad ¿por qué el reporte nacional no lo reporta?

Aquí tenemos la confirmación de que esos murieron. Entonces quiere decir que se está dosificando la información porque no la están publicando como debe decir. Yo quisiera que eso me lo explicaran en México. ¿Y es el mismo caso para todos (entidades federativas)? ¿Eso quiere decir que esos 486 no es real? (...)¹

El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell Ramírez, apareció en los medios de comunicación para señalar que la incongruencia en las cifras era responsabilidad de los encargados de la vigilancia epidemiológica en la entidad federativa.

Nosotros tenemos una plataforma electrónica que es de uso nacional. Todo el sector salud, todas las dependencias del sector salud están obligadas por la Ley General de Salud a subir los datos y tienen que hacerlo de forma inmediata. Es importante saber esto porque los datos los generan en los estados. Los datos que nosotros no tengamos es porque no los están subiendo. Esto pudimos verificarlo en el caso de Baja California. Nos llamó la atención que se invocara que había un exceso de datos que nosotros no sabíamos. Pudimos verificar que efectivamente no los habían subido a la plataforma. La omisión es del Estado (Baja California). La parte obligada a notificar a la autoridad sanitaria es la parte local.²

¹ *Jaime Bonilla acusó a la Secretaría de Salud de dosificar cifras sobre muertos por Covid-19*, 18 de abril de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/18/jaime-bonilla-acuso-a-la-secretaria-de-salud-de-dosificar-cifras-sobre-muertos-por-covid-19/>, consultado el 27 de abril de 2020.

² "La omisión es del estado": López-Gatell reveló porqué las cifras federales de coronavirus no coinciden con las estatales, en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/21/la-omision-es-del-estado-lopez-gatell-re>

Estas mutuas acusaciones entre la Federación y Baja California dieron pauta para que el conductor del Noticiero Hechos, de TV Azteca, Javier Alatorre, llamara a desconocer la información proporcionada por López Gatell al señalar que “sus cifras y conferencias ya se volvieron irrelevantes. Es más, se lo decimos con todas sus palabras: ya no haga caso de Hugo López Gatell. Gobernadores de distintas entidades desmintieron las cifras del subsecretario de Salud... Las denuncias y la pérdida total de confianza en López Gatell fueron inicialmente externadas por el Gobernador de Baja California Jaime Bonilla”. Enseguida diversos actores sociales y políticos salieron en defensa del subsecretario o se sumaron a su crítica generando una crisis de información y credibilidad del Sinave justo en medio de la implementación del Programa Sana Distancia y de las medidas de mitigación empleadas para la pandemia. La presión fue de tal magnitud que el conductor Alatorre se vio obligado a conceder una entrevista al subsecretario, donde el funcionario insistió en el origen de las diferencias de las cifras: se debía al incumplimiento de los estados para reportar en tiempo real el número de decesos. Por el momento la inquietud disminuyó.

Sin embargo, todavía el 24 de abril el mismo subsecretario informaba de la existencia de “seis o siete” entidades federativas “que sistemáticamente se resisten o no cumplen con la notificación (de las cifras) en tiempo y forma”.³ Al momento de escribir estas líneas, las diferentes autoridades locales y federales, así como diversos actores sociales se encuentran todavía divididos respecto de la confiabilidad de las cifras aun cuando ambas colaboran en su elaboración. Esto origina una crítica permanente del Sinave, algo de la mayor gravedad cuando la población necesita de confianza en la información proporcionada por los sistemas oficiales

velo-porque-las-cifras-federales-de-coronavirus-no-concuerdan-con-las-estatales/, consultado el 28 de abril de 2020.

³ Cruz Martínez, Ángeles, “López-Gatell: el pico de la epidemia durará 3 semanas”, *La Jornada*, 24 de abril de 2020, consultado el 28 de abril del mismo año en la siguiente dirección electrónica: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/04/24/lopez-gatell-el-pico-de-la-epidemia-durara-3-semanas-9654.html>.

y transmitidos por los medios de comunicación. Sin confianza en las cifras epidemiológicas se podría generar incredulidad en la población y, consecuentemente, el relajamiento o la desobediencia de las medidas del Programa de Sana Distancia, cuya implementación es voluntaria, lo cual podría provocar una expansión de la pandemia. Desde diversos frentes, el oportunismo político también ha campeado impunemente en medio de la enfermedad.

Sistema normativo vigente de la vigilancia epidemiológica

La vigilancia epidemiológica consiste en la generación de información para la toma de decisiones en salud pública. Es una técnica dirigida a registrar ordenadamente la frecuencia de las enfermedades, sus causas en un área geográfica y en determinada población, con el objetivo de medir su regularidad y desarrollo; implica la recopilación y análisis de datos para utilizarlos en el diseño de políticas públicas e intervenciones sanitarias para evitar y controlar los riesgos y daños a la salud producidos por diversas enfermedades.⁴

La base legal de la vigilancia epidemiológica en México se encuentra en el artículo 134 de la Ley General de Salud (en adelante LGS) y en la Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-2012 Para la Vigilancia Epidemiológica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de febrero de 2013.

Conforme a la LGS, la vigilancia epidemiológica es una facultad concurrente, compartida entre la Federación (por medio de la Secretaría de Salud) y los gobiernos de las entidades federativas, quienes en sus respectivos ámbitos de competencia, realizan actividades de vigilancia, prevención y control de las enfermedades transmisibles señaladas en las diversas

⁴ Villa Romero, Antonio *et al.*, *Epidemiología y estadística en salud pública*, México, UNAM-McGrawHill, 2014, pp. 183 y 184.

fracciones del artículo 134 de la LGS. Al respecto, la fracción II de esta disposición señala que serán objeto de vigilancia epidemiológica la “influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio...”, aquí se encuentra el virus SARS-CoV-2 que provoca la enfermedad del COVID-19 o coronavirus, la cual afecta el sistema respiratorio.

Además, existe el Sinave, donde se realiza la recolección sistemática, continua y oportuna de información relevante sobre las condiciones de salud de la población y sus causantes. El Sinave comprende el conjunto de estrategias y acciones para producir información epidemiológica útil en la salud pública; integra información proveniente de todo el país y de todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud. La información generada por el Sinave fluye desde miles de unidades de atención de la salud hacia la Dirección General de Epidemiología (DGE). Conforme al artículo 32 bis-2, fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (en adelante el RISS), corresponde a la Dirección General de Vigilancia Epidemiológica, coordinar el Sinave, incluyendo al Comité Nacional para la Vigilancia Epidemiológica (en adelante el Conave). Esta dirección general se encuentra adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, entre cuyas facultades se encuentra dirigir la operación del Sinave, así como establecer las normas y lineamientos para su ejecución y vigilar su cumplimiento (artículo 10 del RISS, fracción V).

Por tratarse de una facultad concurrente, los responsables de la vigilancia epidemiológica en los ámbitos estatal, federal y de jurisdicción sanitaria, verifican la información siguiendo lineamientos generales que son acordados por todas las instituciones del sector en órganos colegiados coordinadores y normativos de estos tres niveles administrativos. El órgano superior es el Conave, integrado por representantes de todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud en el orden federal. En las entidades federativas funcionan los comités estatales de vigilancia epidemiológica (CEVE) con la participación de representantes institucionales del sector en cada entidad federativa. En los comités jurisdiccionales para la vigilancia epidemiológica (Cojuves) participan representantes institucionales en cada jurisdicción

sanitaria. La información de vigilancia epidemiológica en México se integra en el Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica (SUIVE). La Red Hospitalaria para la Vigilancia Epidemiológica (RHOVE) opera en los hospitales generales y de especialidad para informar acerca de enfermedades de notificación obligatoria e infecciones nosocomiales. Por último, el Sistema Epidemiológico y Estadístico de las Defunciones recopila información proveniente de los certificados de defunción para registrar las causas de muerte en la población.⁵

El nuevo marco jurídico-institucional de la vigilancia epidemiológica

Es imposible realizar aquí una explicación completa del entramado jurídico institucional requerido para construir un sistema de vigilancia epidemiológica confiable, sin embargo, expondré sus características básicas. En primer lugar, es importante poseer un sistema independiente de los actores políticos y de los intereses económicos involucrados en una crisis mundial como la provocada por el SARS-CoV-2. En una época altamente interconectada por el movimiento de los seres humanos a escala global, en el futuro es muy probablemente la existencia de otras pandemias, en consecuencia, es urgente despolitizar la vigilancia epidemiológica. Además, el incremento de las estrategias biopolíticas nacionales e internacionales nos obliga a pensar en la elaboración de un sistema de medición relativamente impermeable a las tácticas de los contendientes en un sistema de intensa competencia política.

Constituye una debilidad del Sinave su coordinación por la Secretaría de Salud por medio de su secretario, del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud y el director general de Epidemiología, los tres son servidores públicos dependientes del presidente de la

⁵ Para la explicación sintética del Sinave, salvo en la precisiones legales y normativas, en lo general seguí la presentación de la Secretaría de Salud en la siguiente página electrónica: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-vigilancia-epidemiologica>, consultada el 29 de abril de 2020.

República y, conforme a lo dispuesto por la Constitución en su artículo 89, el secretario puede ser nombrado y removido libremente por el presidente; el mismo destino pueden experimentar los otros dos funcionarios de esa dependencia. Algo semejante sucede en los ámbitos estatales donde los secretarios de salud también son nombrados o destituidos por su gobernador. En síntesis, los principales funcionarios encargados del Sinave, tanto en el orden federal como estatal, carecen de autonomía y están sujetos a las necesidades políticas del presidente y los gobernadores.

Además, en un sistema de competencia política hay pocos incentivos para cooperar en la vigilancia epidemiológica si se presenta alguna de las tres siguientes condiciones: *a)* cuando los gobernadores pertenecen a partidos políticos diferentes al presidente; *b)* cuando los gobernadores y el presidente son del mismo partido pero poseen intereses distintos al interior del sistema político; *c)* cuando los presidentes municipales y los gobernadores militen en partidos políticos diferentes o poseen diversos intereses. Por estas razones, el encargado de la vigilancia epidemiológica debería ser un ente autónomo de los poderes constituidos para evitar esta falta de cooperación y la politización de sus decisiones.

Un nuevo diseño para esta vigilancia debería poseer, cuando menos, las siguientes características:

- Es indispensable facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica; actualmente las normas relativas a la vigilancia epidemiológica están en la LGS y en diversas normas oficiales de difícil ubicación para los operadores jurídicos y la población en general.
- La responsabilidad de coordinar dicho sistema estaría a cargo de un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para captar, procesar y evaluar la información epidemiológica producida nacionalmente bajo los principios de accesibilidad a la información,

transparencia, objetividad e independencia; este órgano podría ser un Instituto Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

- El órgano de gobierno del Instituto podría integrarse por un presidente y seis consejeros, ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores público, privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional relacionados con la epidemiología; tampoco deberían pertenecer a algún partido político o haber sido candidatos para ocupar un cargo público de elección popular. Por su impacto nacional sería conveniente que fuesen designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
- El presidente del Instituto podría durar en su cargo por cuatro o cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez para brindar estabilidad transexenal.
- El presidente del Instituto y los consejeros sólo podrían ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, y estarían sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de la Constitución.

En conclusión: hoy es urgente la existencia de un sistema de vigilancia epidemiológica confiable e independiente de los principales actores políticos. En otras palabras, es de la mayor importancia tanto para la salud de la población como por razones de seguridad nacional.

Riesgos del trabajo durante la pandemia por COVID-19 en el ISSSTE*

Tenemos conocimiento de que, en Tijuana, Baja California, el personal de salud trabaja hasta turnos dobles y triples ante la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia de salud pública de interés internacional, así como una enfermedad grave de atención prioritaria por el Consejo de Salubridad General; sin embargo, lo hacen sin la capacitación ni recursos necesarios para enfrentarse a dicho virus. Lo que resulta en trabajadores infectados, quienes, a su vez, en el cumplimiento de su labor infectan a sus compañeros.¹

Estas personas son obligadas a comprar su propio material de trabajo a precios exorbitantes en los pocos lugares donde aún hay, con dinero de su bolsillo, cuando la ley y las condiciones de trabajo señalan expresamente otra situación en dicho deber, ya que las

* Elaborado por Francisco Alan Muñoz Enríquez, abogado adscrito al Departamento de Medicina del Trabajo del ISSSTE.

¹ Fry, Wendy y Mendoza, Alexandra, "Una zona de guerra": Los hospitales de Tijuana abrumados por los pacientes con coronavirus", *Los Angeles Times*, 11 de abril de 2020, <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2020-04-11/una-zona-de-guerra-los-hospitales-de-tijuana-abrumados-por-los-pacientes-con-coronavirus>, fecha de última consulta: 26 de abril de 2020.

instituciones no los reparten a tiempo, o simplemente se quedaron sin ellos por la demanda de pacientes.²

Ejemplos hay muchos tanto en nosocomios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); donde el brote de coronavirus entre personal de salud alerta a la población sobre el difícil riesgo.³

A su vez, el Acuerdo del 24 de marzo de 2020 por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), señala en su artículo segundo como medida preventiva evitar la asistencia a centros de trabajo a los adultos mayores de 60 años o más, y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave o morir a causa de ella. Los cuales son mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, personas con discapacidad, con enfermedades crónicas no transmisibles (hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico. Además, de instrumentar planes para continuar las funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para la salud, así como garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras.

Por lo cual, observamos en esta entidad federativa que el COVID-19 no es exclusivo del área de urgencias ni de los pisos destinados a los pacientes aislados; porque todo

² Roldán, Nayeli, *Personal del Hospital General del IMSS en Tijuana se contagió de COVID-19 por falta de equipo: enfermeros*, *Animal Político*, 13 de abril de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/04/hospital-general-imss-tijuana-covid-19-falta-equipo-aseguran-enfermeros/>, fecha de última consulta: 26 de abril de 2020.

³ Vega, Andrea y Roldán, Nayeli, "Estamos desprotegidos": personal de Hospitales acusa falta de protocolos y equipo COVID-19", *Animal Político*, 7 de abril de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/04/covid-19-tra-bajadores-hospitales-riesgo-protocolos/>, fecha de última consulta: 26 de abril de 2020.

el personal médico, de enfermería, radiología e imagen, camilleros, mantenimiento, limpieza y hasta administrativo dentro de los centros de salud se arriesga diariamente en los pasillos, elevadores, entradas y salidas de la institución, así como en el manejo de los expedientes. Exponiendo vidas humanas tanto de los trabajadores como las de sus familias; donde el virus ya nos ha arrebatado la vida de muchos pacientes en cuestión de días, cuyos cuerpos son transportados desde su cama hasta patología. “¡Código morado!”, gritan los vigilantes y trabajadores para avisar sobre el traslado del cuerpo; por lo cual se indicó cerrar puertas, ventanillas y accesos, para después esperar la sanitización del área durante cuarenta minutos.

Dicho acontecimiento se repite aproximadamente hasta tres veces en una jornada de ocho horas, donde se transportan a dos o más pacientes fallecidos. Se tiene impotencia al presenciarlo, al vivir esa experiencia con miedo y estrés al escuchar los gritos de advertencia, el sonido de las pisadas al correr, así como las ruedas de las camillas hacia patología. Luego de terminar el día y salir del hospital, se observan los automóviles de las funerarias contratadas, uno tras otro, esperando la entrega de un cuerpo cubierto en extremo para evitar el contagio, donde los familiares del finado lo vieron por última vez desde su ingreso al nosocomio, puesto que durante su estancia se prohibieron las visitas por su seguridad.

Por ellos redacto el presente escrito para analizar las consecuencias jurídico-laborales, así como el inicio del procedimiento administrativo del Riesgo de Trabajo. Para el caso de los trabajadores del ISSSTE, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (LFTSE), en su artículo 43 señala como obligaciones de los titulares en cuanto a riesgos de trabajo: “Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general”; y “proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido”.

Es decir, según el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, estas obligaciones son proporcionar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios

para la ejecución del trabajo, debiendo darlos de buena calidad, en buen estado y reponerlos tan luego como dejen de ser eficientes; proporcionar local seguro para la guarda de los instrumentos y útiles de trabajo pertenecientes al trabajador; así como proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores. Por lo cual, todo el personal de salud, antes de su asignación al área especializada para la atención de pacientes con COVID-19, debió recibir los insumos para cuidado y protección de su propia salud. Asimismo, la LFTSE marca, en su artículo 87 y 88, que el titular de la dependencia debe fijar en las condiciones generales de trabajo, tomando en cuenta la opinión del sindicato, en cuanto a las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales.

Los riesgos profesionales están regulados en el artículo 56 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) y en la Ley Federal del Trabajo, según el artículo 110 de la LFTSE; donde, según la primera legislación, son reputados como riesgos del trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo; asimismo se considerarán accidentes del trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, la muerte, producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

Dichos riesgos de trabajo, según el artículo 58, serán calificados técnicamente por el Instituto, de conformidad con el Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (RDMRTIISSSTE) y demás disposiciones aplicables.

Una vez sufrido el riesgo de trabajo, según el artículo 5o. del reglamento en cuestión, es obligación de los trabajadores avisar de inmediato al superior jerárquico de la ocurrencia de

los probables riesgos del trabajo, salvo caso fortuito o fuerza mayor, de las causas justificadas impidiéndole concurrir al trabajo.

Para el caso de probables enfermedades profesionales, el médico de medicina del trabajo solicitará los documentos pertinentes de acuerdo con el padecimiento reclamado, para establecer la relación de causa-efecto, trabajo-daño.

Donde las dependencias y entidades afiliadas al régimen del Instituto, tienen la obligación de avisar por escrito en el plazo de tres días siguientes al de su conocimiento de los riesgos del trabajo ocurridos, a las subdelegaciones de prestaciones del Instituto correspondientes. Sin embargo, si el trabajador no inicia su trámite para la calificación del probable riesgo del trabajo se le tendrá por precluido su derecho en favor del Instituto.

Finalmente, espero que este texto guíe a los trabajadores del ISSSTE ante el riesgo de trabajo al contagiarse durante la pandemia por COVID-19 al cumplir su labor.

Tijuana, COVID-19, y el doble “dilema del prisionero”*

No hay guionista experimentado en Hollywood que haya realizado un *film* similar al 2020. Es decir, el tamaño del reto que presenta este año rebasa —por mucho— la creatividad del mundo artístico y literario moderno. De hecho, ni siquiera el Premio Nobel, José Saramago, se aproximó con su trilogía. En efecto, me refiero al año 2020 que inició con la noticia de una posible pandemia, y, derivado de ésta, una brutal crisis económica de magnitudes nunca vistas.

En diciembre de 2019, Whuan (China) fue declarado epicentro del brote pandémico científicamente reconocido como SARS-CoV-2. Popularmente se le conoce al virus como COVID-19. Salvo el Archipiélago Svalbard del reino de Noruega, la pandemia básicamente había alcanzado —en mayor o menor medida— todos los países del mundo para la primavera del 2020. De acuerdo con los estudios científicos, la transmisibilidad del virus es alta y no existe

* Elaborado por Zulia Yanzadig Orozco Reynoso, doctora e investigadora posdoctoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; se especializa en desarrollo urbano, crimen organizado transnacional, prevención de blanqueo de activos, y gobernanza urbana con enfoque de género. La autora agradece el apoyo del Programa de Becas Posdoctorales cuyo financiamiento hizo posible el análisis, particularmente desea agradecer a su mentor, el doctor Juan Vega Gómez.

como tal, un patrón que permita reconocer mundialmente los síntomas. Es decir, conforme pasa el tiempo y son mayores las experiencias sanitarias, los médicos se sorprenden de reconocer que este virus en algunos puede ser asintomático, mientras que en otros puede generar síntomas como fiebre, salpullido, tos, neumonías, problemas respiratorios, choque séptico y la muerte. En un primer momento se pensó incluso que este virus afectaba exclusivamente a personas de la tercera edad; sin embargo, hoy en día existen víctimas fatales de cualquier edad y género, se incluyen personas sin comorbilidades.¹ En efecto los especialistas de la salud están aprendiendo paralelamente a la crisis sanitaria.²

En ese escenario, hasta el 28 de abril, en el mundo se había registrado más de 3.1 millones de personas infectadas formalmente. Poco más de 950 mil se habían recuperado, en tanto que 218 mil fueron víctimas fatales.³ El porcentaje de letalidad era del 19% para esa fecha. Entre los países más afectados estaba Estados Unidos con cerca de 60 mil decesos y más de un millón de enfermos; Italia con más de 27 mil fallecidos y más de 201 mil enfermos; España con casi 24 mil víctimas fatales y 232 mil pacientes por COVID-19; Francia con 23 mil fallecidos y casi 166 mil contagiados, y Reino Unido con casi 22 mil casos fatales y 161 mil enfermos por COVID-19.⁴

¹ Organización Mundial de la Salud, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 2020, <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronavirus>; BBC, "Coronavirus: la OMS advierte a los jóvenes que no son inmunes al covid-19, 2020", <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51985496>; Cattán, Nacha y Lorena Ríos, "Médicos en Tijuana caen como moscas por culpa del libre comercio", *El Financiero*, 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/medicos-en-tijuana-caen-como-moscas-por-culpa-del-libre-comercio>.

² Berifouse, Rafael, "Coronavirus: qué es la neumonía silenciosa y por qué dificulta el diagnóstico de casos graves de covid-19", *BBC*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52420960>.

³ Worldometer, "Coronavirus", 2020, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

⁴ *Idem*.

México, quien declaró recién la fase tres el 21 de abril, para el día 28 del mismo mes había registrado 16,752 personas contagiadas y 1,569 fallecimientos por COVID-19. Formalmente la cifra de letalidad era del 12%, significativamente por debajo del porcentaje global (19% para ese día). No obstante, la cifra conservadora, México registró —hasta ese día— un fallecido por cada 7 pacientes por COVID-19 recuperados. En efecto, aunque México recién declaró la fase 3 porque fue de los últimos países del mundo en incorporarse a la oleada pandémica, en sentido estricto no está muy lejos de los datos registrados por su vecino del norte, Estados Unidos, al registrar una muerte por cada dos pacientes recuperados de SARS-CoV-2; en tanto que Italia registró un fallecido por cada 2.5 recuperados, y España un fallecido por cada 5 pacientes por COVID-19 recuperados.⁵

Cabe mencionar que estas cifras están lejos de detenerse, de ser absolutas, e incluyentes. Esto se debe, en primera instancia, porque se estima que la vacuna se materializará, producirá, y distribuirá globalmente para el 2021. Por su parte, empresarios, fundaciones, médicos y farmacéuticas han apostado a encontrar aquél medicamento ya existente que pueda utilizarse como tratamiento para pacientes COVID-19 en tanto surge la vacuna.⁶

Asimismo, las cifras no son absolutas ni incluyentes debido a la cifra negra que se ha reconocido públicamente por diversas autoridades sanitarias, incluida la mexicana.⁷ La cifra negra se debe a que no todos los pacientes son sintomáticos, y que ciertamente no se realizan universalmente pruebas COVID-19 en la mayoría de los países. De acuerdo con datos

⁵ *Idem.*

⁶ Aristegui Noticias, “China prevé obtener la vacuna de Covid-19 a principios de 2021”, 2020, <https://aristeguinoticias.com/2404/mundo/china-preve-obtener-la-vacuna-de-covid-19-a-principios-de-2021/>; Oliver, Stephania, “Bill Gates y otros gurús de la tecnología contra el coronavirus”, *El Universal*, 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/techbit/bill-gates-y-otros-gurus-de-la-tecnologia-contra-el-coronavirus>.

⁷ Ensor, Richard, “A chat with Mexico’s coronavirus czar”, *Medium*, 2020, https://medium.com/@richardensor_50805/a-chat-with-mexicos-coronavirus-czar-e2117a3a4757.

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés), México realiza .2 pruebas por cada mil habitantes (Islandia realiza 105.9 pruebas por mil habitantes); de tal forma que algunos pacientes mueren por “neumonías atípicas”, y otros no alcanzan a realizarse la prueba.⁸

En este contexto, el gobierno de Baja California registró para el 28 de abril un total de 1,397 casos confirmados y 190 defunciones por COVID-19 en el estado. En particular, Tijuana registró 765 casos y 130 fallecimientos. Es decir, con o sin cifra negra, el índice de letalidad por COVID-19 en Tijuana es altísimo (una defunción por cada 6 casos confirmados, ni siquiera recuperados). De acuerdo con el propio subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, el doctor Hugo López-Gatell, los números aquí señalados —de México y el mundo— pueden llegar a ser hasta 8 veces mayor, precisamente porque los datos no son absolutos y el virus tiene una alta transmisibilidad.

Particularmente en las zonas fronterizas la crisis sanitaria alcanza un mayor auge por el flujo de personas. Por ejemplo, si bien la frontera norte de México acumuló 300 fallecimientos y 2,683 casos confirmados para el 29 de abril, los datos son significativamente menores considerando la frontera sur norteamericana quien registró el mismo día un total de 3,035 muertes y 83,969 pacientes por COVID-19. El mayor número de afectados se registra en Baja California y California.

A diferencia del resto del país, Tijuana sufre un “doble dilema del prisionero”; es decir, mientras que el gran dilema que enfrenta la humanidad consiste en: a) mantenerse resguarda-

⁸ OECD, “Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions”, 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions; Elmer, Vickie y Chelsea Janes, “The numbers are low until it’s your child: The coronavirus can be deadly for children too”, *The Washington Post*, 2020, https://www.washingtonpost.com/health/the-numbers-are-low-until-its-your-child-the-coronavirus-can-be-deadly-for-children-too/2020/04/21/0f5ab28a-83e9-11ea-ae26-989cfce1c7c7_story.html?fbclid=IwAR2LeFJNKaiXtL0guJG-S6Uu6ikf79VmMB7DZiV2s0Alrlc2nBddV5iWn4.

do en el hogar por varias semanas hasta que la curva de la pandemia disminuya, o b) regresar a trabajar y proveer el sustento a las familias, Tijuana, a su vez, debe enfrentar un dilema más que agravará las variables a o b.

En la tabla 1 se observa el primer dilema del prisionero que enfrenta la humanidad, y, por ende, los tijuanaenses: ingresar recursos económicos y posiblemente morir por COVID-19 vs. estar sano en casa y tener necesidades básicas. En el caso de México es una decisión complicada porque el 56% de la población económicamente activa labora en condiciones de informalidad, subsistiendo prácticamente al día.⁹ En ese sentido, la primera ponderación se concentra en los derechos a la vida y la salud, frente los derechos a la libertad y al trabajo como se observa a continuación.

Tabla 1
 El primer dilema del prisionero

Estar sano en el hogar (Derecho a la vida y derechos a la salud)	Libre para trabajar, aunque puede enfermar de COVID-19 (Derecho al trabajo, derecho a la libertad)
Estar sano y tener necesidades (Derecho a la vida)	Trabajar con limitaciones y posibilidad de enfermar por COVID -19 (Derecho a la libertad)

FUENTE: Elaboración propia.

⁹ García, Ana, "Coronavirus México: Quedarse en casa no es opción para millones de trabajadores", *El Economista*, 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Coronavirus-Mexico-Quedarse-en-casa-no-es-opcion-para-millones-de-trabajadores-20200323-0058.html>; Ciales, José et al., "El hartazgo y la necesidad relajan el aislamiento en Ciudad de México en la fase crítica de la pandemia", *El País*, 2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-04-27/el-hartazgo-y-la-necesidad-relajan-el-aislamiento-en-ciudad-de-mexico-en-la-fase-critica-de-la-pandemia.html>.

El segundo dilema que enfrenta la ciudad fronteriza consiste en abrir la economía y aplicar estrictos filtros sanitarios cercanos a los cruces fronterizos, frente no instalar filtros y abrir cautelosamente la economía local (tabla 2). Pareciera ser un asunto sencillo, pero es sólo un espejismo. No lo es cuando la región CaliBaja, compuesta por el sur de California y Tijuana, está tan intrínsecamente vinculada por medio de sus 20 mil cruces peatonales y los más de 70 mil cruces en automóviles diarios, solamente de Tijuana a San Diego. A su vez, los 27 millones de turistas que recibe Tijuana, se refleja en una derrama económica de 300 millones anuales.¹⁰

De hecho, Estados Unidos cerró la frontera con Canadá, pero no así con México. Mientras que la frontera mexicana está abierta para turistas y ciudadanos procedentes de California, Estados Unidos disminuyó hasta 70% sus cruces, solamente para ciudadanos americanos que requieran hacer necesariamente actividades sustanciales (servicios médicos, banco, y súper mercado). Aun así, con crisis sanitaria y el cierre de California, la frontera noroeste del país registra diario 30% en cruces en automóviles.¹¹

Tabla 2
El segundo dilema del prisionero que enfrentan los tijuaneños

Instalar estrictos filtros sanitarios a turistas	Abrir completamente la economía a los turistas
No instalar filtros sanitarios	Ser cautelosos con la apertura de la economía

FUENTE: Elaboración propia.

¹⁰ Martínez, Gabriela, "Tijuana estima cerrar el 2018 con un incremento de 9% en número de visitantes", *El Economista*, 2018, <https://www.economista.com.mx/estados/Tijuana-estima-cerrar-el-2018-con-un-incremento-de-9-en-numero-de-visitantes-20180927-0097.html>.

¹¹ Gómez, Ana, "Cruces fronterizos de México a California disminuyen un 70%", *El Imparcial*, 2020, <https://www.elimparcial.com/tijuana/mundo/Cruces-fronterizos-de-Mexico-a-California-disminuyen-un-70-20200323-0020.html>.

El problema se complejiza aún más cuando se toma en consideración que Tijuana es una ciudad que tiene una estrecha vinculación con Los Ángeles, megalópolis que a su vez conforma parte de la cadena de áreas metropolitanas conocida como SanSan (San Diego-San Francisco). En ese sentido, no existe ninguna frontera mexicana —en el norte o sur del país— que comparta las poderosas características que identifican y posicionan a Tijuana como una ciudad estratégica para México y los Estados Unidos.

En efecto, el segundo “dilema del prisionero” que enfrentan los tijuanaenses es particularmente relevante, no sólo porque puede exponenciar considerablemente los casos de COVID-19 en la localidad —lo que a su vez alargaría la crisis sanitaria—, sino porque necesariamente implicarán costos adicionales.

Hasta el día de hoy, al estrategia federal, estatal y municipal para atender la pandemia por COVID-19 en Tijuana no ha destacado por ser integral, multinivel ni multisectorial. Limitado a su jurisdicción sanitaria, el gobernador Jaime Bonilla (2018-2020) señaló que, por falta de insumos básicos no proporcionados por la Federación, “los médicos caen como moscas”.¹² Es correcto, al momento de escribir estas líneas, eran 80 los médicos y enfermeras contagiados con COVID-19.

Regresando al segundo dilema que enfrentan los tijuanaenses, la implementación de filtros sanitarios implica necesariamente el apoyo del gobierno federal debido ha que es frontera internacional. Ello a su vez requiere de un diálogo, negociación y cooperación internacional con los Estados Unidos para lograr un consenso político binacional. Hacerlo sin considerarle sería ineficiente, costoso y equívoco.

¹² Cattán, Nacha y Lorena Ríos, “Médicos en Tijuana caen como moscas por culpa del libre comercio”, *El Financiero*, 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/medicos-en-tijuana-caen-como-moscas-por-culpa-del-libre-comercio>.

El gobierno del estado de Baja California y el ayuntamiento de Tijuana pudiesen implementar un filtro sanitario varios metros después de la franja fronteriza, pero además de personal médico, requiere infraestructura y un sólido presupuesto para dar seguimiento a los 27 millones de turistas anuales que recibe la ciudad. Sin el apoyo multisectorial y una estrategia multinivel, los filtros sanitarios están lejos de ser una realidad.

El problema radica en que al abrir la economía completa o parcialmente al flujo de personas (nacionales o internacionales), sin realizar estrictos filtros sanitarios por altos costos económicos, implica ser un foco de contagio en el mediano plazo para la población de ambos lados de la frontera. Es decir, en el momento que políticamente se privilegien los derechos a la libertad y al trabajo sobre los derechos a la vida y salud, el mecanismo político-sanitario que pudiese generar un equilibrio entre los diversos intereses/principios, pudiesen ser los filtros sanitarios que realicen pruebas rápidas para detectar pacientes con COVID-19. ¿Qué es más costoso? ¿Los filtros sanitarios o las implicaciones directas e indirectas que generará en el corto y mediano plazo la falta de una estrategia política y de cooperación internacional ante la pandemia por COVID-19 en lo local?

A manera de conclusión, nos gustaría mencionar algunas de recomendaciones de política pública en relación con la crisis sanitaria, con especial énfasis en Tijuana, Baja California. La primera de ellas consiste en la conformación de una comitiva que esté formada por tomadores de decisiones de los tres órdenes de gobierno. Nuevamente, a diferencia de otras ciudades mexicanas, las problemáticas en Tijuana no son de dimensión local sino federal e internacional. Territorialmente hablando, un porcentaje considerable es de jurisdicción federal (por ejemplo, consulados, garitas de cruce fronterizo, acueducto, escuelas, presa), y los restantes estatal y municipal. Lo que decida el Ejecutivo Federal tiene un impacto directo en el ayuntamiento de Tijuana. Por ello la comitiva que se plantea pudiese potenciar el diálogo entre las partes a manera que desde lo local se tomen decisiones que beneficie a los gobiernos estatal y federal.

La segunda recomendación consiste en conformar una comitiva binacional especializada en COVID-19, para que las autoridades conjuntamente tomen las mejores decisiones para afectar a la menor cantidad posible de ciudadanos en ambos lados de la frontera. La cooperación internacional siempre ha sido una gran herramienta ciudadana y de los gobiernos locales. Precisamente por la magnitud y temporalidad del problema, México y los Estados Unidos deben de explorar conjuntamente el problema, siempre teniendo en consideración a las comunidades locales.

La tercera recomendación consiste en incorporar a la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil de ambos lados de la frontera en la solución del problema sanitario binacional. Mediante una estrategia multinivel y multiactoral, el alcance de la política sanitaria en esta micro-región puede ser mucho más eficiente, rápida, transparente, y menos costosa para la sociedad en general. El “doble dilema del prisionero” que enfrenta Tijuana no lo debe hacer solo. La solución para lograr el equilibrio de la balanza requiere de la cooperación, integración, y acciones multinivel con enfoque binacional.

Si los países cierran fronteras, los pueblos indígenas cierran caminos ante el COVID-19*

Todo indica que después del 11 de marzo de 2020 ya nada será igual, o al menos para la gran mayoría de la población mundial, pues en esa fecha la Organización Mundial de la Salud declaró la *pandemia global*. A pesar de la declaratoria mundial de la pandemia del virus SARS-CoV-2, mejor conocido como COVID-19, no existe una atención sanitaria dirigida hacia las personas, comunidades y los pueblos indígenas en México. Situación que no es de sorprender debido a que históricamente los pueblos indígenas han padecido de un acceso restringido a los servicios de salud y de falta de infraestructura sanitaria, entre otros factores.

La falta de políticas públicas en salud pluriculturales y plurilingüísticas dirigidas a los pueblos indígenas, así como la falta de información sobre el COVID-19 vienen a oscurecer más la situación de las comunidades indígenas. Aunado a los sombríos indicadores del derecho a la salud que tiene nuestro país: uno es la medición de la capacidad y cobertura de la atención médica, conformado por la información sobre la cantidad de camas censables disponibles en las instituciones públicas de salud por cada 1,000 habitantes. En este tenor, México en 2015 fue el segundo país de la OCDE con menor índice de camas con 1.5 por cada mil habitantes, mientras que el promedio de los países miembros de la OCDE fue de 4.7, y el promedio de los países del mundo fue de 2.7 camas por cada 1,000 habitantes.

* Elaborado por Saúl Ramírez Sánchez, candidato a doctor en el Programa de Doctorado en Derecho de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ahora, si vemos estos datos en el ámbito estatal encontraremos un panorama muy desalentador en nuestro país. De acuerdo con el Informe sobre la salud de los mexicanos 2016: Diagnóstico General del Sistema Nacional de Salud, la Ciudad de México tiene un promedio de 2.4 camas por cada 1,000 habitantes. Mientras que los estados fronterizos del norte del país mantienen un promedio de 1 a 1.3 camas por cada mil habitantes; Nuevo León es el segundo estado con 1.3 camas; en tercero se encuentra Sonora con 1.2 camas; en sexto se ubica Coahuila, en noveno sitio se localiza Tamaulipas, en décimo lugar Chihuahua y en el sitio décimo tercero se encuentra Baja California con 1 cama por cada 1,000 habitantes. Para que nos demos una idea, los datos del Banco Mundial refieren que Japón tiene un promedio de 13.4 camas por cada 1,000 habitantes, Alemania con 8.3 camas y Ucrania con un promedio de 8.8 camas.

Otro indicador que se estima para medir el derecho a la salud es la calidad de atención de médicos especialistas brindada a los pacientes por cada 1,000 habitantes, de acuerdo con el Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018 realizado por el CONEVAL, el promedio nacional es de 0.71 por cada 1,000 habitantes, mientras que los estados fronterizos del norte del país como Baja California (0.68) y Chihuahua (0.62) se mantuvieron por debajo de la media nacional, en tanto que Nuevo León (0.74), Tamaulipas (0.76), Sonora (0.84) y Coahuila (0.85) estuvieron por encima del promedio nacional, siendo la Ciudad de México la que concentraba casi cinco veces (1.99) la cantidad de especialistas por cada 1,000 habitantes.

Estos indicadores muestran la gran desigualdad en el acceso a los servicios de salud para los habitantes de la frontera norte, especialmente, para los indígenas que habitan los estados fronterizos, en particular, Baja California. Aunado a que los pueblos indígenas tienen las tasas más altas de enfermedades crónicas, tienen como principales causas de mortalidad la diabetes, las enfermedades del corazón, del hígado, las enfermedades cerebrovasculares, la neumonía y la influenza, según los datos del estudio antes mencionado.

En este contexto, la amenaza sanitaria sólo viene a aumentar los múltiples desafíos que enfrentan actualmente los pueblos indígenas en los servicios de salud, es decir, la realidad en la que viven día a día las personas, comunidades y pueblos indígenas en estos estados fronterizos está por encima de la pandemia del COVID-19. Realidad a la que se le adicionan las contiendas que libran los pueblos indígenas contra los megaproyectos, la minería o el inicio de la construcción del Tren Maya (en plena pandemia), la de hacer exigibles los derechos políticos, de desarrollo y de la consulta indígena bajo los principios del consentimiento libre, previo e informado, sobre todo, una lucha por el respeto a la libre-determinación y autonomía, así como la defensa de los territorios indígenas y el combate contra la violencia hacia las mujeres indígenas, entre muchas otras aristas.

Ante este panorama y ante la falta de acciones del gobierno federal y estatal en favor de mitigar y controlar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 en los pueblos indígenas, las comunidades comenzaron a tomar sus propias medidas y decisiones, haciendo valer su derecho a la libre-determinación y autonomía. Los primeros en tomar medidas de restricción de acceso al territorio indígena fueron las comunidades Guarijío, asentadas en Sonora, incluso tres días antes de la publicación en el *DOF* (27 de marzo de 2020) del Decreto en donde se declararon las *acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*.

En Baja California, una de las comunidades indígenas Kumiai más visitadas por turistas nacionales y extranjeros es San Antonio Necua, la cual se encuentra ubicada en la zona vinícola del Valle de Guadalupe, a comienzos de abril decidió restringir el acceso a personas que no pertenecen a su comunidad, a fin de mitigar y prevenir el contagio entre las familias indígenas, sobre todo, de los adultos mayores, ya que son muy valiosos no sólo por los conocimientos y la sabiduría sino para lo gobernanza de las comunidades.

Esta medida se replicó en la comunidad Kumiai de San José de la Zorra, así como en el territorio del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y en muchos pueblos indígenas de las diversas regiones del país, a fin de detener la transmisión del COVID-19. Lo cierto es que, ante medidas extraordinarias decisiones extraordinarias, pues en muchos pueblos indígenas estas decisiones se toman en las asambleas comunitarias y ahora fueron tomadas sólo por las autoridades y los responsables de salud. Cabe mencionar que estas medidas adoptadas, vinculadas con el territorio y la seguridad decolonial pueden tener una línea muy delgada de respeto a los derechos humanos de las personas. Así lo han denunciado los indígenas migrantes internacionales y nacionales que regresan a sus lugares de origen, debido al cierre de los trabajos no esenciales y a los despidos, pues en algunos pueblos las autoridades comunitarias los ponen en asilamiento por 14 días en lugares poco habitables, sobre todo, a los indígenas migrantes provenientes de los Estados Unidos. Aislamiento al que se le suma la puesta en riesgo de la economía familiar y comunitaria indígena, pues dichos despidos implican la no recepción de sus remesas. Recordemos que alrededor de 30% de las remesas de nuestro país son enviadas por las y los indígenas mexicanos.

Ante estas situaciones, los organismos internacionales como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para América Latina y el Caribe, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, comenzaron hacer llamados a los Estados para instaurar medidas de prevención y atención sanitaria con pertenencia cultural, pero, ante todo, instaron a los gobiernos a no tomar de pretexto el brote del coronavirus para atacar a los pueblos indígenas y silenciar a los defensores indígenas. Llamado que debe atender el Estado mexicano, ya que durante la pandemia se ha notado un incremento en los asesinatos a defensores indígenas que protegen sus territorios y los recursos naturales de sus pueblos.

Frente a las recomendaciones y reclamos sobre la falta de actuación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) del gobierno federal, éste se ha abocado a promocionar información de mitigación del coronavirus en 35 lenguas indígenas, de las 364 variantes lingüísticas, por medio de sus 22 emisoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas. Aunque no se le puede pedir mucho a una institución que ha sido mermada y muy castigada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pues en 2018 ya le habían recortado casi el 50% de su presupuesto, quedando en 6,100 millones de pesos, en tanto que para 2020 se le asignó 4,100 millones de pesos en el PEF. Mientras que, en Baja California, en los ámbitos estatal y municipal, se ha carecido de acciones dirigidas a las personas, comunidades y pueblos indígenas. Quizá sea porque los gobiernos los consideran pobres, en lugar de reconocerlos como sujetos de derecho público.

El actual gobierno de Baja California creó la Dirección Estatal de Pueblos Originarios en la reciente Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género, un cambio jurídico importante en la administración pública estatal, pero con la asignación de un presupuesto exigüísimo de 2.4 millones de pesos para el 2020, sin infraestructura ni programas y mucho menos personal. Así es que, bajo esta emergencia sanitaria, la institución podría estar condenada al fracaso y sin posibilidades de implementar acciones para mitigar la propagación del virus. En el orden municipal la situación es igual de mezquina, si bien es cierto que existen coordinaciones o jefaturas para atender a las y los indígenas, también es cierto que sus condiciones son muy similares a la dirección estatal, o peor.

Finalmente, se requiere que las autoridades, sobre todo, las responsables de las políticas de atención indígena se quiten la visión neoindigenistas, entendidas como políticas folkloristas interculturales caracterizadas por la discriminación institucional y exclusión en las políticas públicas. En este sentido, las instituciones deberán gestionar gobernanza con las personas, comunidades y pueblos indígenas, a fin de salvaguardar sus derechos humanos. Por eso, se les debe garantizar el acceso a la atención sanitaria, suministros de agua potable a las colonias

y comunidades indígenas, asegurar refugios a indigentes indígenas, establecer protocolos de respuesta a la violencia familiar y hacia las mujeres indígenas, atenuar los desalojos, así como instaurar transportación de emergencia de las comunidades a las instituciones de salud. Como bien dice el Secretario General de las Naciones Unidas: “el virus no discrimina, pero el impacto sí”. Ante ello, el reto más grande será la reactivación de la economía lo que puede implicar la excusa perfecta que amenace los ecosistemas y los territorios indígenas, estableciendo políticas de empobrecimiento a las personas, comunidades y pueblos indígenas. No sólo la pandemia es el problema, sino las consecuencias que puedan socavar los derechos de estos sujetos.

¿Hacia una gestión inclusiva, sanitaria, laboral y económica en la industria maquiladora en la frontera norte Mexicana en una agenda post COVID-19?*

Un problema actual complejo en la frontera norte mexicana es la apertura de maquiladoras para integrarse en una agenda de seguridad nacional estadounidense en el contexto de un aumento en los contagios tanto en los Estados Unidos (cerca de un millón de contagios y 64,084 fallecimientos al primero de mayo 2020) como en las ciudades fronterizas mexicanas, en particular Tijuana (912 contagios/170 fallecimientos). Con lo cual tanto los Estados Unidos como Tijuana se consideran el epicentro de la pandemia en los ámbitos internacional y nacional respectivamente.

Originalmente las instancias gubernamentales nacionales habían establecido que la mayor parte de las actividades de ensamblaje de las maquiladas se consideraban como *no esenciales* desde la perspectiva del Sistema Nacional de Salud. Por ello la Comisión Federal de Protección Contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) procedió a la clausura de algunas empresas, por no contribuir a mitigar la emergencia sanitaria e incorporar el producto médico para el Sistema Nacional de Salud. Lo cual se contraponía con las prioridades de producción industrial asociadas a la seguridad nacional de los Estados Unidos, pero en particular con la dinámica económica transfronteriza y en particular de la industria maquiladora.

* Elaborado por José María Ramos García, investigador en El Colegio de la Frontera Norte.

Los logros del TLCAN y el próximo inicio del T-MEC plantean la necesidad de fortalecer los protocolos sanitarios en la clase trabajadora, la productividad del sector y quizá la reorientación de una parte de la producción de los productos médicos hacia las necesidades locales y nacionales. El equilibrio en estas políticas deberá ser una prioridad para el presente y futuro inmediato, con la finalidad de lograr condiciones mínimas de protección laboral, sanitarias y mantener el crecimiento económico en un contexto de agenda post COVID-19: necesidad de reactivar las actividades económicas sin menoscabo de una política preventiva sanitaria.

La ausencia de los protocolos sanitarios, será la limitación central de las políticas de relocalización industrial hacia las ciudades fronterizas mexicanas. Si se considera que existe una coincidencia de concentración de maquiladoras y también de mayores casos confirmados de COVID-19: Tijuana, Baja California; San Luis Río Colorado, Sonora; Ciudad Juárez, Chihuahua y Monclova, Coahuila. Por esta relación es fundamental fortalecer mejores prácticas sanitarias en el marco del inicio del T-MEC, tanto de tipo preventiva como inclusiva hacia la población de escasos recursos que labora en la industria maquiladora. Si en los Estados Unidos es una práctica habitual la aplicación de *tests* preventivos o de identificación de contagio, esta práctica también podría trasladarse a los trabajadores mexicanos de la maquila.

El problema se agudiza porque se carece de información oficial de cuántas personas que trabajan en este sector han resultado infectadas, aunque se estima que la epidemia se ha concentrado en dichos municipios fronterizos y en una población de entre los 21 y 60 años, rango en donde predomina la mayor parte de la mano de obra de las maquiladoras. La aplicación de *tests* y una política sanitaria hacia este grupo vulnerable será un ejemplo de justicia social y laboral, como fue una petición de algunos legisladores demócratas para avalar la firma del T-MEC.

La propuesta de un protocolo sanitario en la industria maquiladora podría formar parte de un plan binacional o transfronterizo en el cual se priorice una agenda sanitaria según

las necesidades de cada región y en donde la evidencia científica sea la parte medular de la regulación de las políticas post COVID-19. En este sentido, el papel que tienen los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC por sus siglas en inglés), pudo haber sido una alternativa para promover mejores prácticas preventivas de salud, tal como lo propone la Iniciativa México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19, la cual estableció el cierre parcial de la frontera México-Estados Unidos por dos meses a los residentes fronterizos mexicanos con visa estadounidense. En ese marco, la iniciativa conjunta pudo haber planteado un modelo de protocolo sanitario que redujera la vulnerabilidad de contagios, con base en una eficaz cooperación y coordinación en materia de sanidad binacional, que en su conjunto hubiera impactado en una mejor política preventiva binacional y, en particular, con respecto al flujo de autos procedentes de los Estados Unidos hacia México.

La agenda post COVID-19 se caracterizará bajo la premisa de que la prevención sanitaria deberá formar parte de la agenda gubernamental y de una cultura personal y ciudadana. Esta agenda institucionalizada le da mayor sentido a un escenario post COVID-19: riesgos de mayor número de contagios en las ciudades fronterizas mexicanas y en especial en la población de más marginada o en la población afectada por enfermedades crónicas: diabetes, obesidad e hipertensión arterial.

La evidencia científica articulada con la política pública en materia de post COVID-19 tiene componentes diversos, uno de ellos fundamental es la aplicación racional de *tests* para la identificación de contagios, que permitan implementar una política preventiva y con ello reducir la expansión de mayores contagios. Sin pruebas no es posible identificar los riesgos, amenazas y desafíos por atender y, sobre todo, la reducción sustancial de pandemia. Una de las mejores experiencias de reducción del COVID-19 es la de Corea del Sur, este país por medio de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades aceleró la producción de pruebas para detectar el virus. Corea puede realizar hasta 18,000 exámenes por día. Se

estima que más de 316,000 personas fueron evaluadas (hasta el 20 de marzo), y Corea registra una de las tasas más altas de exámenes per cápita.¹

El estado de Nuevo León con una de las mejores políticas de control y prevención hacia el COVID-19 en el ámbito nacional está adaptando algunas políticas coreanas. Su meta es aplicar mil pruebas diarias para aplanar la curva de casos. Al 1o. de mayo tiene 334 casos, una cuarta parte del número de contagios que tiene el estado de Baja California (1557 casos) con una menor población. La propuesta de política pública de Nuevo León hacia el COVID-19 es integral y considera cinco ejes: monitoreo y decisiones, detección de casos, pacientes críticos, personal de salud, insumos y un consejo. “Las acciones coordinadas están enfocadas en tres áreas prioritarias: mitigar y suprimir el número de contagios, otra área prioritaria es coordinar la distribución de insumos y el equipo de protección de personal y cómo debemos de trabajar en la expansión de la capacidad hospitalaria y del personal”.² Esta última situación está siendo crítica en el sector hospitalario en Baja California y refleja la ausencia de una planificación estratégica sanitaria.

México se ubica como el último lugar en la aplicación de pruebas de COVID-19, entre los países de la OCDE. México sólo aplica 0.2 pruebas por cada 1000 habitantes, muy por debajo del promedio en países de OCDE que es de 15.2 y sumamente atrás de Islandia, que aplica 105.9 por cada millar de ciudadanos.

Entre las ventajas de una aplicación racional de *tests* está el que permite una rápida identificación y aislamiento de los casos sin tener que restringir ampliamente la movilidad de las

¹ Chunghoon D., y Sahib, S., “Respuesta de Corea a la COVID-19 (coronavirus): enseñanzas iniciales para ayudar a combatir la pandemia”, <https://blogs.worldbank.org/es/datos/respuesta-de-corea-ante-el-coronavirus-lecciones-iniciales>, 23 de marzo de 2020.

² De la O, Cavazos, M., “Gobierno del Estado espera llegar a mil pruebas diarias para aplanar curva de casos”, <https://abcnoticias.mx/replica-nl-metodo-coreano-para-frenar-covid-19/164090>, 19 de abril de 2020.

personas o cerrar los negocios. Además, permite disminuir los confinamientos en función de articular la relación entre *tests*, impactos local y regional de la pandemia y las políticas integrales en contra del COVID-19.

Sin embargo, en México no ha sido una prioridad una generalización de los *tests*. Con lo cual se están implementando políticas de contención generales, que provocarán mayores efectos negativos en las actividades comerciales, afectando a las micro y pequeñas empresas con cierres de hasta dos meses en lugar de menos tiempo. Un ejemplo es la apertura parcial en las playas en San Diego, California (3,564 contagios) a fines de abril, a pesar de tener mayores contagios que en Tijuana (971 casos) o el estado de Baja California (1,557 contagios), decidieron establecer una política racional de desconfinamiento, a diferencia de Tijuana, en donde las playas seguirán cerradas un mes más, no obstante el menor número de contagios.

El impacto de una limitada aplicación del *tests* en las ciudades fronterizas mexicanas y la ausencia de protocolos sanitarios en el cruce procedente de los Estados Unidos hacia México, son los dos factores principales que condicionan la diferencia sustancial del número de contagios al 1o. de mayo entre los estados de la frontera norte mexicana (3,269 casos de contagio) y los estados de la frontera sur estadounidense (89,226 casos de contagio), Tijuana es una de las ciudades más afectadas por el COVID-19, en donde se registran 941 casos y 170 decesos. También se caracteriza por ser la tasa más alta de incidencia en todo el país (31.8 por cada 100 mil habitantes), razón por la cual, hoy en día, se le considera el epicentro del COVID-19 en México y todo indica que lamentablemente la tendencia podría aumentar en las próximas dos semanas.

La defensa de las personas migrantes en Tijuana ante el COVID-19: el litigio y activismo de ALMA Migrante, A.C.*

Tijuana, migración y COVID-19

En México, el pasado 23 de marzo del 2020 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en nuestro país, como una enfermedad grave y de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha contingencia.

La evolución de la pandemia por COVID-19 y las medidas adoptadas para controlar su propagación han generado preocupación con respecto a la gran población de migrantes que residen en la ciudad fronteriza de Tijuana, toda vez que las condiciones en las que este segmento demográfico subsiste en esta ciudad son, en circunstancias normales, muy precarias. Esta crisis de salud los ha puesto especialmente en riesgo, ante la posibilidad de contagio en albergues o comedores, la falta de acceso a la atención médica y la posibilidad de importar el virus, especialmente por medio de deportaciones en los Estados Unidos. “Mientras tanto,

* Elaborada por Roxana Rosas Fregoso, candidata a doctora en el Programa de Doctorado en Derecho de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

la reducción de la disponibilidad de los servicios de atención, junto con el flujo continuo de los migrantes recién llegados, coloca fuertes tensiones para los proveedores de servicios que dependen, en gran medida, de donaciones caritativas provenientes en su mayoría de los Estados Unidos, cuya frontera con México está parcialmente cerrada al tráfico no esencial”.¹

En el caso de las personas migrantes extranjeras sujetas a detención en este municipio, con motivo de procesos administrativos de deportación por las autoridades migratorias mexicanas, éstas se encuentran en alto riesgo de contagio de COVID-19, derivado del hacinamiento en que son detenidas, ante este escenario que exacerba la posibilidad de infección, en la ciudad de Tijuana, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil han procurado la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes detenidas en las estaciones migratorias de la ciudad, este trabajo lo dedicaremos a la labor de ALMA Migrante, A. C., en pos de la defensa de este sector, en la ciudad de Tijuana, Baja California, sede de la organización.

Sin duda, este virus de rápida propagación, ha tenido sus estragos más fuertes en el continente americano a lo largo de marzo y abril. Además de los mandatos nacionales de quedarse en casa y mantener la sana distancia, las ciudades fronterizas del norte de México han sido afectadas por una serie de medidas, “como el cierre de fronteras para actividades no esenciales, el aplazamiento de revisión de casos de protección internacional, el cierre parcial de albergues y de instituciones migratorias, deportaciones sin procedimiento médico y sanitario, entre otras, que colocan en una situación especialmente vulnerable y precarizante a poblaciones de por sí vulnerables y precarias como migrantes en tránsito, solicitantes de protección internacional y retornados a México”.²

¹ McKee, Irwin Robert y Monte, Juan Antonio del, *COVID-19 y la vulnerabilidad de las personas migrantes en Tijuana: una crisis inminente*, Documento de Coyuntura abril de 2020, Global Migration Center Humanizando la Deportación, UC Davis Observatorio de Legislación y Política Migratoria, México, El Colegio de la Frontera Norte, p. 1.

² *Ibidem*. p. 16.

Tijuana, al margen de la pandemia, continúa siendo un punto geográfico relevante de migración, por lo que ha sido necesario que la sociedad civil organizada implemente medidas de protección de las personas migrantes confinadas en los centros de detención del Instituto Nacional de Migración, por medio de recursos litigiosos y activismo para la defensa de los derechos y la visibilización de la población migrante, que ante esta contingencia sanitaria se encuentra en alto riesgo de contagio de COVID-19.

Al respecto debemos precisar, que en Baja California las estaciones migratorias de Tijuana y Mexicali, actualmente se encuentran sin la presencia de personas migrantes, potencialmente derivado de prácticas sin explicación por parte del Instituto Nacional de Migración de abandono de migrantes en el sur de la República mexicana, tal y como ha sido difundido y deplorado en diversos pronunciamientos publicados en abril del presente, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).³

Origen y labor de ALMA Migrante, A.C.

ALMA Migrante A.C. es una organización no gubernamental con sede en Tijuana, Baja California, que surge formalmente el 5 de abril de 2018, su labor consiste en la creación de estrategias de acceso a la justicia, en comunidad con otras personas defensoras regionales de derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, mediante talleres, consultoría jurídica y acompañamiento. También realizan acciones de litigio estratégico para personas migrantes y para las y los defensores de derechos humanos de personas migrantes de la región.

³ Cfr. "CNDH denuncia abandono de migrantes en frontera sur de México", 9 de abril de 2020, <https://www.debate.com.mx/salud/CNDH-denuncia-abandono-de-migrantes-en-frontera-sur-de-Mexico-20200409-0002.html>.

El arduo trabajo que realiza la organización se inspira en las personas defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes en el estado, quienes son beneficiarias directas de la gestión que realiza, procurando respetar los valores de la autonomía y la autosustentabilidad de las y los defensores.

La directora general de ALMA Migrante, Graciela Zamudio Campos, nos compartió en una entrevista realizada con motivo de este documento, el pasado 23 de abril del presente, que a su llegada a Tijuana identificó la necesidad de un organismo local productor de estrategias jurídicas en contra de las violaciones de derechos humanos de las personas migrantes en general, así como el establecer acciones que faciliten el acceso a la justicia. Considera que un gran enfoque de derechos humanos en la región es el segmento de la población migrante, por lo que es necesaria una serie de asociaciones que orgánicamente protejan la misma causa.

Asimismo señaló que la razón por la que este organismo decidió especializarse en litigio y activismo en defensa de las personas migrantes, se debe a que las personas extranjeras o de otras entidades de la República, bajo la categoría de migrantes, no conocen las estructuras legales, ni la forma de como acceder a ellas, lo que las deja en una suerte de indefensión y vulnerabilidad, de ahí la necesidad de brindarles ayuda, guía y respaldo.

ALMA Migrante desarrolla dos programas principales, el primero, enfocado al acceso a la justicia para la creación de estrategias en comunidad; el segundo, es el programa de litigio estratégico; en relación con el primero, se refiere al desarrollo de servicios que generen autoestabilidad en las y los defensores de derechos humanos, se desarrollan talleres principalmente de corte práctico, brindan asesoría jurídica y propician la participación entre autoridades y la sociedad civil para la solución de problemáticas en el entorno de la movilidad en la frontera norte, como es el caso de abuso policial de las autoridades en contra de las personas migrantes, donde han brindado acompañamiento para la eliminación de éstas y otras prácticas abusivas en el estado.

La organización está compuesta por una red multidisciplinaria de litigantes, expertos, voluntarios y diversos colaboradores que de forma desinteresada han creado una sinergia para auxiliar a la población migrante en el estado de Baja California. Dentro de este equipo participan Xally Guadalupe Uribe Núñez y Evelia Gutiérrez Gutiérrez, quienes se encargan del área de refugio, así como Roberto Rodríguez Castañeda y Oscar Zamudio Campos quienes en conjunto con la directora general, se ocupan de los casos de litigio.

En cuanto a la selección de casos contenciosos o litigiosos, en virtud de la cantidad de asuntos que les son requeridos, ALMA Migrante, A.C., elige casos con características comunes en varios migrantes, o asuntos que reflejen hechos traducidos en problemas comunes para las y los defensores de derechos humanos en el estado, pues la intención es mejorar la vida de las personas migrantes y facilitar los futuros litigios de las y los defensores.

Esta organización ante el escenario actual de COVID-19 ha desplegado diversas acciones, principalmente desde dos vertientes, la primera, gestionando convocatorias para mantener los enlaces con los miembros de la comunidad de defensores y defensoras de la región, la mayoría de estas intervenciones han sido mediante redes digitales de comunicación, en virtud de la contingencia por la pandemia y, en segundo lugar, participaron en la presentación y elaboración de un juicio de amparo en conjunto con otras seis organizaciones no gubernamentales en el ámbito federal, que incluyen a la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A.C., el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., FM4 Paso Libre, A.C, Asylum Access Inc., Sin Fronteras, IAP y la Clínica Internacional de Derechos Humanos CAVAC, A.C., esta última con la colaboración de alumnas y alumnos de la Escuela Libre de Derecho. Esta demanda se centró en solicitar la no detención e inmediata liberación de las personas migrantes confinadas en las estaciones migratorias para ser asignadas a espacios dignos en que pudieran implementar las previsiones sanitarias contra la pandemia, solicitud que respaldaron en recomendaciones internacionales de la Organización

de las Naciones Unidas. Este esfuerzo en red de organizaciones, fue producto de una sinergia nacional de más de 40 organizaciones de la sociedad civil de diferentes latitudes del país.

En el caso de Tijuana, esta demanda de amparo fue presentada por ALMA Migrante, A.C., logrando obtener la suspensión de los actos reclamados, en términos jurídicos, esta suspensión es una medida dictada por un juez de distrito a modo de prevención dentro de un juicio de amparo, cuando existe urgencia por considerar inminente la ejecución de los actos que se reclaman y los perjuicios que puedan causarles a los solicitantes de dicha demanda, como es el caso de la vulnerabilidad de las personas migrantes detenidas por el Instituto Nacional de Migración en el contexto de la pandemia por COVID-19, en las estaciones migratorias de los 32 estados de la República. Por lo que hace a este juicio, la directora general de la organización que nos ocupa, manifestó que esta suspensión no ha generado un gran impacto jurídico en Tijuana, en razón de que la estación migratoria en este municipio se encuentra actualmente sin la presencia de personas migrantes.

Finalmente, debemos expresar que la vocación por la defensa de las personas migrantes de quienes colaboran al interior de ALMA Migrante A.C., precede a esta difícil situación sanitaria, que como sociedad estamos afrontando en Tijuana y el mundo, por lo que esta noble organización continuará desplegando sus valiosos esfuerzos para contribuir al mejoramiento de la condición jurídica de las personas en contexto de movilidad, en este sentido, el activismo que realizan todos los días, lo hacen inspirados en las personas defensoras de derechos humanos de los migrantes, con el propósito de visibilizar este loable trabajo realizado por la comunidad defensora en Baja California, principalmente en el municipio de Tijuana.

La emergencia sanitaria por el COVID-19: invisibilidad de las personas migrantes*

El contexto de las personas migrantes en época del COVID-19

La pandemia por COVID-19 ha generado diversas complejidades en los Estados, desde efectos económicos, sociales, políticos y, por supuesto, de salud. Aunado a ello, las personas migrantes en situación irregular, adicionando la condición de niñas y niños constituyen un grupo social vulnerable y, por lo tanto, se requiere el compromiso de los Estados para velar por el respeto, protección y garantía de sus derechos humanos.

Resulta pertinente analizar las políticas públicas que podrían responder a la necesidad de protección de la población migrante en México. Al 29 de abril de 2020 en el país existen 17,799 casos confirmados y 1,732 muertes. Desde la frontera norte, Baja California es la tercera entidad federativa con el mayor número de casos confirmados, sólo después de la Ciudad de México y el Estado de México; se han confirmado 1,511 casos, existen 595 casos sospechosos y 205 defunciones; en sus municipios los casos confirmados son: Tijuana 831, Mexicali 564, Tecate 63, Ensenada 33, Rosarito 15 y San Quintín 5.

* Elaborado por Elizabeth Nataly Rosas Rábago, doctora en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; actualmente profesora de tiempo completo de Derecho internacional público y Derecho internacional de los derechos humanos en la Facultad de Derecho, Tijuana, de la Universidad Autónoma de Baja California.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró al COVID-19 como pandemia global y con ello viene una serie de retos para los Estados, entre ellos la situación de los migrantes. México tiene un importante flujo migratorio como país de origen, tránsito y destino, lo que convierte a las fronteras mexicanas en las más transitadas y con mayor dinámica migratoria.

La frontera norte y sur de México reciben altos números migrantes irregulares, en su mayor parte centroamericanos, que cruzan la frontera entre Guatemala y México, con la finalidad de transitar en la República o con la intención de radicar en ella, en ese contexto, el Estado debe asumir compromisos que permitan garantizar y proteger los derechos humanos y establecer medidas especiales de protección ante la inminente propagación del virus.

La vulnerabilidad de las personas migrantes frente a la pandemia

Las personas migrantes irregulares en México, cuando son ubicadas por parte de las autoridades migratorias, son detenidos en estaciones migratorias. Más allá de las propias consecuencias de esta situación y las posibles violaciones a derechos humanos, es menester recordar que son espacios que no cuentan con atención médica regular, en ocasiones no se cuentan con servicios básicos como agua y los espacios son sumamente reducidos, generalmente con sobrepoblación, por lo que, constituyen un riesgo para la propagación de la pandemia de COVID-19. Por ello, la detención de las personas migrantes en estaciones migratorias u estaciones provisionales representa una violación al derecho a la salud de las personas migrantes.

Además de las estaciones migratorias, los migrantes a menudo son alojados en albergues formados por la sociedad civil, donde la emergencia sanitaria también ha generado estragos debido a las propias medidas preventivas y el hecho de que por lo general se en-

cuentran a su máxima capacidad. Aunado a ello, estos espacios normalmente se sostienen de las donaciones, sobre todo del extranjero, situación que también ha generado desabasto en estos lugares ante la falta de cooperación por las restricciones sanitarias.

La población migrante, por lo regular, no asiste a recibir atención médica por miedo a ser identificado por las autoridades migratorias y, en consecuencia, ser deportados a sus países de origen. Además, no tienen seguro de salud de ningún tipo, ambas circunstancias dejan la posibilidad de que sean precisamente los migrantes, la población que con menos regularidad lleve un seguimiento o tratamiento médico en caso de presentar síntomas de COVID-19.

Por otra parte, se encuentra la salud mental, existen diversos estudios científicos sobre los solicitantes de asilo detenidos que demuestran que la detención desencadena graves síntomas clínicos de depresiones severas, ansiedad, trastorno de estrés postraumático e incluso autolesiones.¹ En ese sentido, las personas migrantes atraviesan por el procedimiento migratorio y la detención, que pueden detonar estos daños psicológicos y que se potencializan al incluir el particular contexto de llevar estas situaciones a la par de la pandemia y sus efectos.

En relación con los migrantes que se encuentran en un proceso para el reconocimiento de asilo en México, la pandemia ha impedido que obtengan asistencia jurídica y seguimiento a su solicitud debido a que las oficinas en la materia, como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) permanecen cerradas u operan con un ritmo de trabajo menor debido a la poca concentración del personal derivado de las medidas de prevención.

Otro factor que debe analizarse es la situación de pobreza dentro de la población migrante, donde cumplir con la medida “Quédate en casa” no es una opción, y deben salir diariamente a conseguir el dinero o víveres para sobrevivir, poniéndose así en riesgo de conta-

¹ Amaral, Pjilip, “La detención de inmigrantes: en busca de alternativas”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 44, Detención, alternativas a la detención y deportación, 2013, p. 40.

gio, sobre todo aquellos que están en el empleo informal; así como la falta de programas para ayudar a quienes no tienen los recursos para sobrellevar la pandemia sin trabajar o incluso sin tener un lugar en el cual alojarse.

La aportación de los tribunales nacionales e internacionales

Ante la emergencia sanitaria es primordial la contribución de los tribunales como intérpretes jurídicos para garantizar el respeto y protección de los derechos humanos. En este sentido, uno de los aspectos más críticos de la población migrante durante la pandemia es la detención en estaciones migratorias o estancias provisionales para el seguimiento de los procedimientos migratorios. Debido a ello, diversas organizaciones que se dedican a la protección de las personas migrantes han exigido la liberación inmediata de los migrantes privados de la libertad, como consecuencia de los mecanismos de defensa utilizados, el 17 de abril de 2020, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa solicitó la adopción de once medidas para preservar la vida y la salud de las dos mil personas migrantes y solicitantes de asilo, que el Instituto Nacional de Migración (INM) reporta se encuentran detenidas en México.

Entre las medidas señaladas se encuentran: libertad inmediata de las personas migrantes y que obtengan una estancia regular que incluya acceso a la salud; establecer una estrategia para que la población migrante y solicitante de protección internacional sean beneficiarias de apoyos económicos; garantizar que ninguna niña, niño o adolescente permanezca detenido en estaciones migratorias, que el INM implemente protocolos de prevención sanitaria; entre otras. En consecuencia, se establece que todas las personas migrantes deben tener asegurado el acceso a servicios de salud y estar incluidos en condiciones de igualdad en las medidas nacionales para mitigar la transmisión del coronavirus.²

² Torres, Pamela, "Resolución histórica en pro de los derechos de las personas migrantes", *Sin Fronteras*, México, 2020, <https://sinfronteras.org.mx/index.php/2020/04/18/resolucion-historica-en-pro-de-las-personas-migrantes/>.

Por otra parte, ante esta situación que impera en el continente americano y en el mundo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó una declaración con la intención de que los Estados tengan presente sus obligaciones internacionales para asegurar la efectiva vigencia y protección de los derechos humanos en la respuesta y contención de la pandemia. En la declaración, se hace un llamado a garantizar la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sin discriminación, y en especial, “a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad”, como las personas migrantes.³

Conclusiones

La emergencia provocada por la pandemia de COVID-19 ha agudizado la fragilidad de nuestro sistema de salud y medidas de prevención de la propagación de la pandemia, particularmente frente a grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, la población migrante. Por ello, resulta fundamental que México establezca las medidas necesarias para asegurar condiciones dignas, seguras e igualitarias para las personas migrantes, así como una agenda internacional para limitar el riesgo de contagio y asegurar el acceso a la atención médica.

³ Corte IDH, “Covid-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”, Corte IDH_CP-27/2020, http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf?fbclid=IwAR2VqKcivdwOOxpYfZJ3eaT04oluiuTvXWJvyCLqTbyOH1b6dK30vxy3mk.

COVID-19 en Sonora*

La presente colaboración es relativa al estado de Sonora, las medidas que se han tomado, los derechos de los sonorenses, algunos de los problemas que se han generado y las diferencias con las medidas del gobierno federal.

Ésta es una de las etapas más complicadas para México en las últimas décadas. La pandemia por COVID-19 vino a incrementar los síntomas de la desaceleración de la economía mexicana, a reducir la confianza en el gobierno federal y a poner a prueba las instituciones. La atención que históricamente ha demandado el gobierno federal hace que los estados se pierdan en la narrativa de los problemas del país. Siendo que son ellos quienes libran muchas de las batallas y con mucho menos armamento que el gobierno federal.

El estado de Sonora no es la excepción. En materia presupuestal, el estado vio reducidas sus participaciones federales para el 2020. En general, la cantidad de recursos que llegan a Sonora de parte de la Federación han disminuido. Esta afectación la están sintiendo también los municipios. Asimismo, los programas sociales tanto de asistencia como de apoyo a las actividades económicas han sido reducidos y en algunos casos eliminados. Lo peor del caso es que muchas veces los recursos están presupuestados, pero nunca llegan a las personas. Todo esto, aunado a los problemas que ya viene arrastrando Sonora.

* Elaborada por Rubén Darío Salcido Monreal, J.D. Candidate 2021, James E. Rogers College of Law University of Arizona.

En materia de salud, el estado viene enfrentando varios retos, principalmente en cuestión presupuestal y de pensiones. Por una parte, con la cancelación del seguro popular, la Federación retoma la función de garantizar la salud de los sonorenses. Este movimiento causó gran confusión e incertidumbre, tanto a los trabajadores del sistema de salud como a los beneficiarios del mismo, y es hora de que no sabemos bien a bien cómo va a funcionar esto. También se ha visto acentuada la falta de medicamentos, instrumentos, equipo de protección y equipo médico en los hospitales tanto del IMSS como en los hospitales generales del Estado. Es así como se encuentra el sistema de salud en Sonora para enfrentar la pandemia.

En materia económica, ya se venía sintiendo la desaceleración de la economía nacional, Sonora es de los estados que más decreció en 2019. El 2020 inició con la misma tendencia desalentadora. Si bien es una coyuntura nacional, normalmente Sonora tiene buenos resultados económicos. La inversión tanto pública como privada disminuyeron en los últimos años. Asimismo, las actividades primarias no se encuentran en su mejor momento, tanto la ganadería como la agricultura no estaban en sus mejores años. Muchas personas en Sonora dependen de estas actividades, ya sea por contar con tierras propias para su aprovechamiento agrícola o ganadero, o bien por ser empleados en esas actividades. Lo mismo se puede decir de la minería, que en los últimos años no ha dejado la derrama económica que normalmente dejaba a sus trabajadores. Relacionado con la minería, el fondo minero ha sido retenido por la Federación, causando un daño mayúsculo a muchos de los municipios mineros en Sonora. Los municipios mineros utilizaban este fondo para obra pública y social que ayudaba al bienestar de muchos de sus pobladores, ahora ya no. Es así como se encuentra la economía en Sonora para enfrentar la pandemia.

Este es un panorama general de dos de los temas más importantes, salud y economía. Hay otros temas que son importantes pero que debemos cuestionarnos en otra ocasión, como lo son seguridad, justicia, corrupción y transparencia, por decir algunos. Es claro que Sonora no atraviesa su mejor momento y la pandemia vino a acentuar esos problemas. Sin

embargo, el gobierno del estado, liderado por la gobernadora Claudia Pavlovich, ha tomado acciones concretas para apoyar a los sonorenses tanto en materia de salud como económica. Algunas de las medidas son las siguientes:

- El 17 de marzo se emitió un acuerdo para 1) suspender clases en todos los niveles educativos; 2) delimitar las actividades de la administración pública directa y paraestatal del estado; 3) medidas preventivas para el sector económico y social del estado, y 4) se suspendieron las facultades de comprobación de la secretaría de hacienda del estado.
- El 19 de marzo se emitió un acuerdo para elevar a nivel de acuerdo la estrategia de distanciamiento social, que incluye el Plan de Contingencia “Quédate en casa”.
- El 25 de marzo se emitió 1) el decreto de Declaratoria de Emergencia y Contingencia Sanitaria Epidemiológica y 2) las medidas y acciones urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la salubridad pública general del estado de Sonora y para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19.
- El 26 de marzo se emitieron reglas de operación para implementar el ejercicio y aplicación de estímulos fiscales en materia de contribuciones y derechos estatales.
- El 2 de abril se emite declaración de “ley seca” en el estado de Sonora.

Como podemos ver, el gobierno de Sonora toma su obligación de proteger la salud y economía de sus ciudadanos de manera muy seria, sin distinción de clases y dentro de los parámetros permitidos por la ley. Si bien considero no son medidas suficientes, el margen de maniobra que tienen los estados es muy limitado; en comparación con la capacidad que tiene

la Federación. Por eso, es de extrañar que el gobierno federal no haya tomado mejores medidas económicas y de salud para ayudar a la población a librar mejor estos tiempos de crisis.

La primera acción de gobierno toca en la educación, gobierno estatal, algunas empresas y la Secretaría de Hacienda. Estas decisiones se encuentran bien fundamentadas en el texto del acuerdo. ¿Qué derechos de las personas se ven afectados con el acuerdo? Principalmente el derecho a la educación y al empleo. Constitucionalmente, los mexicanos tenemos derecho a la educación en los términos que todos conocemos. Sin embargo, esta previsto en la Ley de Educación para el Estado de Sonora, la suspensión de clases en caso extraordinario o de fuerza mayor. Habrá quienes digan que estas medidas se tomaron con demasiada anticipación, otros que muy tarde y otros más que son violatorias de los derechos. Lo cierto es que no podemos hacer caso omiso a las recomendaciones de la OMS sobre el distanciamiento social. Ciertamente uno de los lugares donde no hay distanciamiento y, por tanto, existe mayor posibilidad de contagio es en la escuela. Por ello, al poner en la balanza el derecho a la salud y a la vida con el de la educación, la suspensión de clases parece una medida bastante atinada.

El gobierno del estado también hace su parte y faculta a cada dependencia para tomar las medidas necesarias para prevenir la propagación del COVID-19. Lo anterior sin tocar a aquellas dependencias o personas que tienen actividades esenciales de trabajo presencial. Lo anterior siempre respetando los derechos laborales, pero asegurando que la salud es lo más importante.

La parte más controversial es la inclusión de los agentes económicos como lo son empresas y negocios propios, a la estrategia “Quédate en casa”. Lo anterior porque se interfiere con el empleo y los ingresos de los particulares. El sector económico se encuentra en una coyuntura muy difícil; por una parte, no quiere que sus empleados se contagien y tampoco que contagien a otras personas. Por otra parte, no quieren y en la mayoría de los casos no pueden dejar de recibir ingresos. Esto ha llevado a muchos comercios a cerrar o a buscar la manera de prestar sus servicios o permanecer abiertos siguiendo los parámetros dictados por el go-

bierno. Esto no es fácil, primeramente, el seguir pagando a sus empleados sin recibir ingresos es algo que muy pocas o ninguna empresa puede hacer, contrario a lo que piensen algunas personas. Muchas de las empresas de todos tamaños, negocios familiares, o personales, viven prácticamente al día o tienen algún ahorro para invertir en algo o comprar inventario, pagar impuestos, pagar servicios. Son muy pocas las empresas que pueden soportar meses sin ingresar y pagando a sus trabajadores. Pero que pasa, si los despiden, les puede salir peor. Por lo menos tendrán que pagar indemnizaciones de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, esos tres meses no se los quitan con nada. Entonces puede salir más caro el remedio que la enfermedad. Por eso, despedir y pagar indemnizaciones de ley, es muy complicado para las empresas o negocios. Los gobiernos tanto federal como estatal, si van a ejecutar estas medidas, deben también apoyar a aquellas personas que generan los empleos y que siguen pagando a sus empleados. Esto nos lleva al siguiente punto del acuerdo.

La Secretaría de Hacienda suspende sus facultades de comprobación y emite reglas de operación para estímulos fiscales. Es de cir, no va a hacer auditorias para determinar créditos fiscales con el Estado. Con esto de cierta manera se apoya a las empresas y negocios, ya que de los pocos impuestos estatales como lo son el impuesto sobre nómina (2%), revalidación de placas, licencias de alcoholes, servicios registrales, entre otros, por lo menos no les serán auditados y tendrán reducciones en sus tasas. Pero Sonora, no puede ir mucho más allá de los impuestos que cobran de acuerdo con el convenio de coordinación fiscal con la Federación y su ley de hacienda. Entonces, si bien son medidas que ayudan, no son suficientes, comparadas con lo que tanto el gobierno estatal, pero sobre todo el federal está exigiendo a las empresas que hagan.

La Declaratoria de Emergencia y Contingencia Sanitaria-Epidemiológica es la acción más importante del gobierno del estado. No es una que se haya tomado a la ligera, en sus considerandos explica por qué y las facultades que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora le otorgan para ello. Dentro de esta declaratoria se les da una mayor

fuerza jurídica a los acuerdos, acciones y recomendaciones que había tomado el estado y las que habría de tomar posteriormente. Escribo separadas las acciones anteriores y las de la declaratoria de emergencia, para poder preguntar, por qué no se emitió la declaratoria desde un inicio. La respuesta a esto es que al ser una medida con mayor fuerza e implicaciones tanto sociales como económicas, el Estado tiene que balancear las afectaciones a estos factores con las afectaciones a la salud. Si las medidas se toman con demasiada anticipación se afecta a la economía innecesariamente; si se toman demasiado tarde, se afecta a la salud y posteriormente a la economía.

La declaratoria pone como prioridad preservar la vida y la salud, afirmación que ninguno podemos negar. Los ejes rectores de prevención, control, combate y erradicación del COVID-19 son: 1) ejecución de la estrategia integral “quédate en casa” y “distanciamiento social”; 2) garantizar actividades esenciales e imprescindibles; 3) programas alimentarios; 4) medidas para recuperar normalidad económica después de la contingencia, y 5) accesibilidad de servicios de gobierno por teléfono.

Por medio de este mismo decreto, se suspenden todo tipo de evento social o público, cierre de bares y similares, centros deportivos, recreativos, comercios que presten servicios no esenciales. Los establecimientos de comida de cualquier tipo deberán reducir el consumo presencial, en sana distancia, preferentemente para llevar a domicilio, tomando las medidas de higiene pertinentes. Se limita el tránsito y desplazamiento de personas, a sólo las relacionadas a las cadenas productivas esenciales. En general busca evitar aglomeraciones, incrementar medidas de higiene, y limitar la actividad a la estrictamente esencial.

A las medidas mencionadas en los dos párrafos anteriores, se agrega la facultad de la Secretaría de Seguridad Pública y policías municipales para ejercer y en su caso sancionar administrativamente, e incluso mediante el uso de la fuerza pública, todas las medidas contenidas en la declaratoria de emergencia. Es en esta instancia donde la legalidad de las acciones

es cuestionada por algunos. Uno de los principales críticos es el gobierno federal, afirma que no se limitaran derechos humanos y que no se restringirá de esta manera la libertad de las personas.

Debemos preguntarnos, ¿quién está en lo correcto? Jurídicamente, no podemos decir que las medidas en el estado de Sonora sean inconstitucionales, por lo menos no han sido declaradas así por un tribunal constitucional. Por cuestiones prácticas, difícilmente vamos a ver en estos meses una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien del Supremo Tribunal Judicial del Estado de Sonora, resolviendo la constitucionalidad de las medidas. La Constitución del estado lo permite y las leyes de salud y seguridad pública también. La pregunta entonces es ¿son estas leyes específicas constitucionales? Ahora bien, la intención de estas medidas es preservar la vida y la salud de los sonorenses. Por lo tanto, las medidas están justificadas. Pueden no ser populares, pero son necesarias.

En conclusión, lo que hemos visto en Sonora por parte de la mayoría de los particulares, es que las empresas han asumido su papel en la prevención de la propagación de la enfermedad y tomado las medidas necesarias para proteger a sus trabajadores y a sus clientes, inclusive si esto significa reducir sus ingresos e incrementar sus gastos. Por parte del estado, hemos visto numerosas medidas encaminadas a garantizar la salud de los sonorenses, minimizar lo más posible la afectación económica mediante acciones de gobierno y concientizar a las personas de que la vida y la salud son lo más importante. Por parte del gobierno federal, hemos visto medidas en el mismo sentido, pero en mucho menor cantidad e impacto. El gobierno del estado hace lo posible con lo que tiene. Es preocupante ver la diferencia en las medidas de la Federación en comparación con las del estado. Lo ideal sería que estuvieran homologadas o por lo menos que el discurso fuera similar. El discurso en Sonora es incluyente y general para todos los sonorenses. Al final, los números van a hablar de la eficacia de las medidas en los estados donde se tomaron medidas más estrictas que las dictadas por la Federación. Va a ser un importante punto de análisis para cuando termine la pandemia.