

## CAPÍTULO CUARTO

### LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO AL ASILO VACÍO: MÉXICO COMO PAÍS FRONTERA

#### I. TREINTA AÑOS CONTENIENDO MIGRANTES INDESEADOS PARA ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE DISCURSOS SECURITARIOS (1988-2018)

El 11 de septiembre de 2001 marcó un hito en el manejo de la política migratoria en Estados Unidos: la Immigration Act de 2001 creó el Department of Homeland Security (DHS), una agencia con facultades en materia de migración y antiterrorismo, con nuevos métodos de identificación y vigilancia, y unidades encargadas de controles externos, como el Immigration and Customs Enforcement (ICE) y la Coast Guard.<sup>529</sup> Sin embargo, desde años antes de la amenaza global del terrorismo, el proceso de externalización de la frontera estadounidense ya se venía gestando bajo otros discursos, como el del narcotráfico.

Desde luego, México, por su posición geográfica, ha tenido una activa participación y colaboración en este proceso, específicamente para contener a la migración centroamericana, y le ha servido como moneda de cambio para favorecer sus intereses comerciales a costa de las vidas y los derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo procedentes de esta región. Esto se puede ver en las últimas tres décadas, independientemente del partido político que esté en el poder. Así, la securitización de las migraciones ha sido usada para externalizar las fronteras estadounidenses a México desde hace años; se pueden distinguir cuatro tipos de discursos.

#### 1. 1988-2000: discurso “los migrantes irregulares como narcotraficantes”

Estados Unidos usó como primer discurso para externalizar el control de su frontera a México el asociamiento de los migrantes irregulares con

---

<sup>529</sup> Ziaotti, R., “Mapping Remote Control: The Externalization of Migration Management in the 21st Century”, en Ziaotti, R. (ed.), *Externalizing Migration Management: Europe North America and the Spread of “Remote Control” Practices*, Nueva York, Routledge, 2016, p. 5.

narcotraficantes, el cual empata con la construcción securitaria del migrante irregular como una amenaza socioeconómica y un peligro al orden público.<sup>530</sup> Este discurso, que tiene como bastiones al *combate* de la migración irregular y la “*guerra* contra las drogas” (provenientes de México y Colombia),<sup>531</sup> tiene sus orígenes en el periodo que siguió a la aprobación de la Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986, que regularizó a 2.3 millones de mexicanos y criminalizó el empleo de migrantes irregulares.<sup>532</sup> En este periodo destaca la puesta en marcha de la operación *Gatekeeper*, del 10. de octubre de 1994, que tenía por objeto disuadir de cruzar la frontera a las personas migrantes irregulares y conducirlos a rutas más peligrosas por el desierto.<sup>533</sup>

Asimismo, en aras de contener a la migración irregular, se adoptaron dos leyes en 1996: la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) implementó medidas de control en las fronteras y en los lugares de trabajo, y aumentó los supuestos de deportación y las restricciones para el acceso a prestaciones públicas y servicios sociales por parte de los migrantes irregulares, y la Antiterrorism and Effective Death Penalty Act amplió sustancialmente el uso de la detención obligatoria sin fianza, así como la lista de delitos que tienen como consecuencia la deportación obligatoria de migrantes autorizados, incluyendo aquellos de larga duración y permanentes.<sup>534</sup>

Del lado mexicano, bajo el gobierno de Salinas (1988-1994), y coincidentemente un año después de la firma del TLCAN, en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) para la gestión migratoria y la contención de la migración irregular en tránsito, a través de dos dispositivos: detener y deportar ejes de la política migratoria mexicana hasta nuestros días. En 1996, con el gobierno de Zedillo (1994-2000), la Ley General de Población fue reformada para permitir verificaciones migratorias a lo largo y ancho de todo el país (artículo 151). El gobierno estadounidense entrenó a agentes migratorios y fuerzas militares y de seguridad mexicanos para profesionalizar sus labores. Y en 1998 se echó a andar la “Operación Se-

<sup>530</sup> Campesi, G., “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, *Revista Crítica Penal y Poder* 3, 2012, pp. 6 y 7.

<sup>531</sup> Alba, F., “La política migratoria mexicana después de Irca”, *Estudios Demográficos y Urbanos* 14, 1999, pp. 21 y 22.

<sup>532</sup> Durand, J., “La «desmigratización» de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional* 53, núm. 3-4, 2013, p. 763.

<sup>533</sup> *Ibidem*, p. 764.

<sup>534</sup> “Informe sobre migraciones en Estados Unidos: detenciones y debido proceso”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 2010, párr. 5.

llamiento” —análoga a la *Gatekeeper* de 1994—,<sup>535</sup> que involucró acciones coordinadas entre México y Estados Unidos en la frontera con Guatemala para detectar migrantes irregulares.<sup>536</sup> Además, México tenía la tarea de fungir como enlace de Estados Unidos con Centroamérica para crear acciones coordinadas en materia migratoria, lo cual fue realizado a través del “Proceso Puebla” de 1996.<sup>537</sup>

Para el gobierno de Fox (2000-2006) ya había una estación migratoria en la ciudad de México y veinticuatro estancias provisionales, que se concentraban en su mayoría en el sur del país.<sup>538</sup> El programa de este sexenio fue el “Plan Sur” (2001), cuyo discurso fue proteger “la dignidad de las personas migrantes y combatir la corrupción y la impunidad”.<sup>539</sup> En la práctica implicó operativos del INM, de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Procuraduría General de la República (PGR) en importantes puntos de cruce de migrantes centroamericanos,<sup>540</sup> así como la construcción de nuevas estancias migratorias, inversión en tecnología y contratación de servidores públicos.<sup>541</sup> Al terminar el sexenio foxista, el INM ya contaba con 52 centros de detención migratoria.<sup>542</sup>

## 2. 2001-2017: discurso “los migrantes irregulares y solicitantes de asilo como terroristas”

Con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el discurso securitario cambió y se asoció a los migrantes irregulares con terroristas, usándose la construcción securitaria del migrante como amenaza a la seguridad nacional,<sup>543</sup> por lo que se tomaron medidas para frenar y contener tal

<sup>535</sup> Munguía, A., *La política migratoria en los Estados Unidos*, Puebla, BUAP, 2015, p. 106.

<sup>536</sup> Cortés, M., “Política inmigratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias”, *Región y Sociedad* 15, núm. 27, 2003.

<sup>537</sup> *Conferencia Regional sobre Migración*, “Conferencia Regional sobre Migración, CRM o Proceso Puebla, 15 años”, San José, CRSM, 2011.

<sup>538</sup> Casillas, R., “El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional”, *Ecuador Debate* 56, 2002.

<sup>539</sup> Grayson, G. W., “Mexico’s Forgotten Southern Border Does Mexico Practice at Home What It Preaches Abroad?”, Washington D. C., Center for Immigration Studies, 2002.

<sup>540</sup> M. E. y Trejo Anguiano, A., “Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos* 5, núm. 2, 2007.

<sup>541</sup> Casillas, R., “El Plan Sur de México...”, *cit.*, pp. 203 y 204.

<sup>542</sup> Castillas R., Rodolfo, “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, *Migración y Desarrollo* 10, 2008.

<sup>543</sup> Campesi, G., “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, pp. 6 y 7.

“amenaza”. Del lado de Estados Unidos se reconfiguró la gestión migratoria: se crearon instituciones (Department of Homeland Security y sus distintas agencias), se emitieron leyes (Patriot Act, que convirtió la migración irregular en un asunto de seguridad nacional) y órdenes militares excepcionales que autorizaban la detención indefinida de los extranjeros sospechosos de terrorismo (un estado de excepción manifiesto),<sup>544</sup> se aumentó el muro fronterizo con México, se intensificaron los operativos en lugares de trabajo y se incrementó el número de agentes de la Patrulla Fronteriza.<sup>545</sup>

Del lado de México se emprendieron acuerdos bilaterales y multilaterales y acciones de control de la migración centroamericana. Se formó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) entre México-Guatemala (2002) y México-Belice (2005) para trabajar tanto contra el terrorismo como contra el crimen organizado, la migración irregular, el tráfico ilícito de mercancías y la seguridad pública fronteriza.<sup>546</sup> El “Operativo Escudo Comunitario” (2005) buscó contener el flujo de pandillas centroamericanas en tránsito por México hacia Estados Unidos.<sup>547</sup> En 2005 se reconoció al INM como instancia de seguridad nacional. Y en 2006 se firmó el “Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre”.<sup>548</sup>

En el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se echó a andar el “Plan Puebla-Panamá” (2008), que tenía como discurso impulsar la infraestructura y las inversiones en energía en la región para reducir las condiciones de pobreza, desigualdad y violencia.<sup>549</sup> Sin embargo, sirvió para externalizar la frontera estadounidense hacia México a partir de un enfoque de seguridad regional para evitar la entrada de terroristas potenciales por la frontera sur de Estados Unidos, y, a la vez, permitir la coordinación regional de las

---

<sup>544</sup> Agamben, Giorgio y Costa, Flavia, *Estado de excepción: Homo sacer II*, 1, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004, p. 6.

<sup>545</sup> Durand, J., “La «desmigratización»...”, *cit.*, p. 764.

<sup>546</sup> Calleros, J. C., “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 88, 2009.

<sup>547</sup> Carreón, M. *et al.*, “Frontera sur de México: migración y seguridad”, en Herrera, L. (ed.), *México país de migración*, México, Siglo XXI Editores, 2009, pp. 247 y 248.

<sup>548</sup> Rodríguez, P., “Los desafíos que planea la migración irregular a las políticas migratoria y de seguridad nacional de México: análisis a partir de gestión realizada entre 2001 y 2014 y el caso de referentes internacionales”, *Política y Estrategia*, 127, 2016, p. 111.

<sup>549</sup> Carreón, M. *et al.*, “Frontera sur de México...”, *cit.*, pp. 247 y 248.

deportaciones y la contención de la migración irregular al norte. Este plan, ahora llamado “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica”, implicó la transferencia de 4,529 millones de dólares de Estados Unidos a México de 2008 a marzo de 2017.<sup>550</sup>

Finalmente, con la Iniciativa Mérida (2008) se reconoció la necesaria cooperación bilateral en materia de seguridad entre los dos países para contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas. Para ello, Estados Unidos suministró recursos a México para equipamiento y capacitación de funcionarios mexicanos para el combate a redes criminales, tráfico de drogas y personas, así como para el control de los flujos migratorios irregulares.<sup>551</sup> Con esta iniciativa, de 2008 a mayo de 2017, Estados Unidos transfirió a México 2.8 billones de dólares.<sup>552</sup>

En el gobierno de Peña Nieto, 2012-2018, entró en vigor el “Programa Integral Frontera Sur” (2014) como una estrategia nacional enfocada “a la protección de los derechos humanos de los migrantes, el desarrollo de los estados fronterizos y el fortalecimiento de la seguridad en la zona”.<sup>553</sup> Sin embargo, de nuevo, su objetivo fue reafianzar el papel de México como dique de contención de los migrantes centroamericanos a través de agresivos operativos en corredores y *hotspots* de migrantes en Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz.<sup>554</sup>

La externalización de la frontera estadounidense a México tiene resultados visibles. Por ejemplo, el Global Detention Project señaló que de 2010 a 2016 Estados Unidos fue el país con mayor incremento en las detenciones de personas migrantes, seguido por México, que ocupa el número dos en la lista de los doce países que detienen a más personas migrantes.<sup>555</sup> Ello, con independencia de que los detenidos sean niños, puesto que de 2013 a 2017 estos dos países estuvieron a la cabeza en detener a niños migrantes.<sup>556</sup> De

---

<sup>550</sup> Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica Años 2008-2017. Proyecto Mesoamérica”, México, AMEXCID, 2018.

<sup>551</sup> U.S. Embassy Mexico, “Iniciativa Mérida-Panorama General”, México, 2008.

<sup>552</sup> Seelke, C. R. y Finklea, K., “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Washington D. C., Congressional Research Service, 2017, p. 2.

<sup>553</sup> Segob, “Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional”, México, 2015.

<sup>554</sup> REDODEM, “Migrantes invisibles, violencia tangible. Informe 2014”, México, 2015; Boggs, C., “Mexico’s Southern Border Plan: More Deportations and Widespread Human Rights Violations”, México, WOLA, 2015.

<sup>555</sup> *Global Detention Project*, “Annual Report 2016”, Ginebra, 2017, p. 6.

<sup>556</sup> *Global Detention Project*, “Annual Report 2017”, Ginebra, 2018, p. 8; *Global Detention Project*, “Annual Report 2018”, Ginebra, 2019, p. 5.

este modo, los países de destino han incrementado la detención de personas migrantes antes de llegar a su territorio, y lo hacen con la ayuda de los países de tránsito. Éste es el caso de Estados Unidos y el trabajo de detención que realiza México con los migrantes centroamericanos.

## II. LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO AL ASILO VACÍO: LAS CARAVANAS MIGRANTES COMO INVASIONES

Las caravanas migrantes que han llegado a México desde finales de 2018 procedentes de Centroamérica han dado un nuevo giro al discurso securitario de las migraciones: literalmente se les ha equiparado con “invasiones”,<sup>557</sup> condensando las tres construcciones del migrante irregular bajo la lente securitaria: como amenaza al orden público y la seguridad nacional; como amenaza sociocultural, y como amenaza socioeconómica.<sup>558</sup> Las respuestas de los gobiernos de Estados Unidos y México han sido acordes, convirtiendo a México en la primera línea de “defensa” del muro al que hizo referencia el expresidente Trump en todo su mandato y consolidándolo como un país frontera.<sup>559</sup>

La migración centroamericana y su cruce por México no es algo nuevo: Tapachula, la principal ciudad fronteriza del sur, históricamente ha sido su cruce habitual en la ruta hacia Estados Unidos. Las razones para migrar de las personas de esta región incluyen pobreza, guerras civiles, desastres medioambientales, e incluso cambio climático, violencias de todos tipos (institucional, de mercado, familiar, criminal), deseos de reunificación familiar, entre otras, aunado a un débil Estado de derecho y a territorios impregnados por el crimen organizado. Esta realidad, precaria y violenta, está fuertemente vinculada a los estragos causados por los largos conflictos armados que tuvieron lugar en la región entre 1960 y 1990, y a que aún prevalecen muchas de las situaciones que los provocaron, a pesar de la firma de acuerdos de paz y la instalación de regímenes “democráticos”.<sup>560</sup>

Las oligarquías políticas, económicas y militares quedaron casi intactas y tomaron nuevos rumbos con el apoyo de Estados Unidos, donde se asentó

<sup>557</sup> Trump, D., “The Mayor of Tijuana, Mexico, Just Stated That «the City Is Ill-Prepared to Handle This Many Migrants, the Backlog Could Last 6 Months». Likewise, the U.S. Is Ill-Prepared for This Invasion, and Will Not Stand for It. They Are Causing Crime and Big Problems in Mexico. Go Home!”, Twitter, 2018.

<sup>558</sup> Campesi, G., “Migraciones, seguridad...”, *cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>559</sup> “Trump: «México debe frenar la ‘invasión’ de inmigrantes»”, *El País*, YouTube, 2019.

<sup>560</sup> Cuevas, N., “Narrativa centroamericana: frontera, violencia y exilio. Apuntes para una crónica de la corrupción”, *Valenciana 10*, núm. 20, 2017.

una importante migración centroamericana en los años de las guerras civiles.<sup>561</sup> Algunos de estos migrantes se organizaron en pandillas criminales, y el gobierno de George H. W. Bush los deportó entre 1989 y 1993. De vuelta a la región, pandillas como Barrio 18 y la MS13 se expandieron y trajeron consigo violencia y muerte para la población civil. Así, la violencia generalizada se convirtió en una realidad para la región, provocando desplazamientos forzados de personas.<sup>562</sup>

Las caravanas emergieron como una “nueva” forma de migración masiva y organizada, que ha permitido dar visibilidad, acompañamiento y protección a las personas migrantes por parte de organizaciones sociales, medios de comunicación y organismos de derechos humanos. Además, son relativamente seguras y baratas para migrar, en comparación con los muy altos costos de los traficantes de personas (“coyotes”).<sup>563</sup> Las caravanas han sido calificadas como una forma de supervivencia,<sup>564</sup> o una nueva forma de autodefensa y transmigración, “una nueva forma de lucha migrante”.<sup>565</sup> Incluso, como han tenido una importante composición de jóvenes, han sido consideradas como una “estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos”.<sup>566</sup>

Sin embargo, la novedad no es la forma de migrar en caravanas, ya que anteriormente han tenido lugar este tipo de movimientos: a) la Caravana de Madres Centroamericanas, desde 2004 busca a sus hijos migrantes perdidos en México y camina por las rutas que transitaban éstos, parando en estaciones migratorias, recorriendo las vías del tren, entrando en las cárceles mexicanas, en los prostíbulos y en centros de baile, y buscando los cuerpos de sus hijos e hijas en hospitales y morgues,<sup>567</sup> y b) el Viacrucis Migrante, un

<sup>561</sup> ACNUR, “Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua): patrones de violaciones de los derechos humanos”, Ginebra, 2008.

<sup>562</sup> Andino, T., “Maras y violencia. Estado del arte de las maras y pandillas en Honduras”, *Análisis I*, 2016; Santamaría, G., “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 81, 2007.

<sup>563</sup> El Colegio de la Frontera Norte, “La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción”, México, 2018.

<sup>564</sup> Torre-Cantalapiedra, E., “Políticas migratorias y de protección internacional tras el paso de las caravanas por México”, México, El Colef, 2019.

<sup>565</sup> Varela, A. y McLean, L., “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals* 122, 2019, p. 167.

<sup>566</sup> Glockner, V., “Las caravanas de migrantes como estrategia de movilidad y espacio de protección, autonomía y solidaridad para los adolescentes centroamericanos”, *Iberoforum* 27, 2019.

<sup>567</sup> Varela, A., “Caravana de madres centroamericanas, un ejemplo de las nuevas luchas migrantes”, en Estévez, A. y Vázquez, L. (ed.), *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia*, México, UNAM-FLACSO, 2015.

símil de las dificultades del camino de Cristo con el de los migrantes, desde 2011 es un evento de protesta que vincula lo religioso con lo político y acciones colectivas contenciosas, y es utilizado por los migrantes en tránsito y sus defensores como vía para hacer públicas sus demandas.<sup>568</sup>

La novedad de las caravanas que han surgido desde octubre de 2018 es que inician en los territorios de origen de los migrantes (por ejemplo, Honduras), son de un gran volumen, tienen una amplia presencia de mujeres, niños y jóvenes, y reciben una importante cobertura de los medios de comunicación. Además, involucran a una compleja red de actores: migrantes y deportados que ya conocen las rutas, defensores de derechos humanos, agencias internacionales responsables de gestionar crisis humanitarias, medios de comunicación y expertos, funcionarios, y poblaciones organizadas y fragmentadas de las comunidades que atraviesan estas caravanas.<sup>569</sup>

### 1. *Estados Unidos: biopolíticas para gestionar las caravanas migrantes*

Desde el inicio de las caravanas migrantes en octubre de 2018, el entonces gobierno de Donald J. Trump puso en marcha acciones para frenar esa migración no deseada y produjo un derecho al asilo vacío para los centroamericanos a través de tres biopolíticas que lo dejaron sin su parte medular: el principio de no devolución. Para ello, como en otros periodos, la participación de México como país frontera ha sido esencial.

#### *A. Remain in Mexico Policy o Migrant Protection Protocols (MPP) de enero de 2019*

El 20 de diciembre de 2018<sup>570</sup> Estados Unidos anunció que pondría en marcha la Remain in Mexico Policy —o también conocida como Migrant Protection Protocols (MPP)—, la cual empezó a funcionar formalmente el 25 de enero de 2019.<sup>571</sup> Este programa se fundamenta en la sección 235(b)

<sup>568</sup> Vargas, F., “El vía crucis del migrante: demandas y membresía”, *Trace* 73, 2018, p. 120; Martínez Hernández-Mejía, I., “Reflexiones sobre la caravana migrante”, *Análisis Plural*, 2018, p. 233.

<sup>569</sup> Varela y McLean, “Caravanas de migrantes en México...”, *cit.*, p. 175.

<sup>570</sup> DHS, “Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration”, Washington, D. C., 2018.

<sup>571</sup> DHS, “Policy Guidance for Implementation of the Migrant Protection Protocols”, Washington, D. C., 2019.

(2)(c) de la Immigration and Nationality Act, y consiste en que las personas no mexicanas<sup>572</sup> que solicitan asilo en la frontera sur de Estados Unidos deben esperar la resolución de sus casos en territorio mexicano. De este modo, durante todo el tiempo que dure su procedimiento deben permanecer fuera de territorio estadounidense, presentándose a varias audiencias, en un proceso que puede durar semanas, meses o años.<sup>573</sup> En principio, los niños y otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, como mujeres embarazadas, personas mayores y personas visiblemente enfermas o con alguna discapacidad, no están sujetas al Programa, dependiendo la decisión del Customs and Border Protection (CBP) al revisar cada caso,<sup>574</sup> aunque la práctica ha demostrado lo contrario.<sup>575</sup>

Al 21 de enero de 2021, fecha en la que oficialmente se dio por concluido este ilegal Programa (ya bajo la administración del presidente Joe Biden),<sup>576</sup> el DHS había devuelto a más de 71,021<sup>577</sup> personas a México: un país donde es sumamente complicado que puedan llevar un seguimiento adecuado de su procedimiento de asilo, y donde su vida e integridad corren peligro, e incluso donde pueden sufrir persecución a manos del crimen organizado o ser sometidas a tortura.<sup>578</sup> Por lo anterior, el Programa viola las disposiciones legales internacionales respecto de las cuales Estados Unidos se encuentra obligado tanto en materia de acceso a la justicia y debido proceso como en asilo, protección contra la devolución y protección contra la tortura, y que se encuentran contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 7o. y 14.1), que ratificó en 1992 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

---

<sup>572</sup> A pesar de que los MPP no eran aplicables a ciudadanos mexicanos, organizaciones documentaron la devolución de varias personas de nacionalidad mexicana bajo el programa. Brigida, A. C., “Mexican Asylum Seekers Are Facing Long Waits at the U.S. Border. Advocates Say That’s Illegal”, *Time*, 2019.

<sup>573</sup> DHS, “Migrant Protection Protocols”, Washington D. C., 2019.

<sup>574</sup> CBP, “Guiding Principles for Migrant Protection Protocols (MPP)”, Washington D. C., 2019.

<sup>575</sup> Garza, R., “Trump’s War on Asylum-Seekers Is Endangering Pregnant Women”, Nueva York, ACLU, 2019; Human Rights Watch, “«Like I’m Drowning» Children and Families Sent to Harm by the Us «Remain in Mexico» Program”, Nueva York, HRW, 2021, p. 22.

<sup>576</sup> DHS, “Declaración del DHS sobre la suspensión de nuevos registros en el programa de protocolos de protección a migrantes”, Washington D. C., 2021.

<sup>577</sup> TRAC Immigration, “Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings”, Nueva York, Syracuse University, 2021; US Department of Homeland Security, “Migrant Protection Protocols Fy2021”, Washington D. C., DHS, 2021.

<sup>578</sup> Del Valle, G., “Trump’s Remain in Mexico Policy is Causing Asylum-Seekers to Miss Court Dates-and Get Deported”, *Vice*, 2019.

Degradantes de 1984 (artículos 3o.), que ratificó en 1994, y el Protocolo de 1967 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo I.1), que ratificó en 1968.

Asimismo, los MPP violan el propio derecho nacional estadounidense en materia de asilo, que se encuentra codificado en la Refugee Act 1980, la cual pretendió implementar las obligaciones de Estados Unidos bajo el Protocolo de 1967 e incorporó las protecciones sustantivas de la Convención de 1951 para “revisar y regularizar los procedimientos que rigen la admisión de refugiados en los Estados Unidos” y hacer que la ley “refleje claramente las obligaciones legales [de Estados Unidos] en virtud de acuerdos internacionales”.<sup>579</sup>

Los MPP socavan las posibilidades de las personas bajo el programa de acceder al asilo al dificultarles conseguir un abogado que los representara en Estados Unidos. Además, se les hace depender de los servicios humanitarios limitados y sobrecargados disponibles en las ciudades mexicanas fronterizas más peligrosas, como Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Matamoros. También han significado violaciones al derecho al debido proceso, ya que durante su vigencia han tenido lugar notificaciones deficientes a las personas bajo el programa, que han resultado en la pérdida de derechos y han creado el riesgo de que no asistan a las audiencias por causas ajenas a ellas. Así pues, si las personas no llegan a la Corte, se les deporta en ausencia y se viola su derecho a una audiencia plena e imparcial y se les priva de su derecho de solicitar asilo.<sup>580</sup>

Este programa ha expuesto a los migrantes y solicitantes de asilo a peligros letales: está documentado que en su camino hacia y desde los tribunales estadounidenses para oír sus resoluciones de asilo y migración, y en la calle en México, mientras buscan trabajo y comida, han sido golpeados, secuestrados y violados. Por ejemplo, a enero de 2021, Human Rights First documentó más de 1,500 casos de violaciones, secuestros, tortura y otros ataques violentos a las personas devueltas a México bajo los MPP.<sup>581</sup> Sin embargo, el discurso que usó el gobierno del expresidente Trump fue que los MPP eran una “alternativa” a la separación de familias, una forma de reducir la sobrepoblación en los centros de detención y una de las iniciativas del DHS más “exitosas” que alcanzó una “eficacia operacional”

<sup>579</sup> US Supreme Court, “*Ins V. Stevic*, 467 U.S. 407”, 1984, pp. 425 y 426.

<sup>580</sup> Human Rights Watch “«Like I’m Drowning»...”, *cit.*, pp. 28-39.

<sup>581</sup> Human Rights First, “Human Rights First Welcomes Admission of First Asylum Seekers Forced to «Remain in Mexico» after Two Years of Danger and Delay”, Nueva York, HRF, 2021.

al reducir el número de solicitantes de asilo que llega a la frontera sur de Estados Unidos.<sup>582</sup>

Estas afirmaciones claramente cierran los ojos a los peligros a los que se enfrentan las personas que son devueltas a México, pero que bajo la óptica de los altos mandos de la administración del expresidente Trump, como Mark Morgan, excomisionado del ICE, fueron calificados como “anecdóticos”.<sup>583</sup> Sin embargo, como es bien sabido, México es un espacio donde los migrantes irregulares y solicitantes de asilo sufren violencia, abusos, delitos, e incluso la muerte: es un país destruido y desposeído por masacres y desapariciones forzadas (San Fernando, Cadereyta, Ayotzina-pa, etcétera), ejecuciones, linchamientos, feminicidios, homicidios, crímenes contra personas LGBT, trata sexual y laboral, reclutamientos forzados por parte del crimen organizado, secuestros, extorsiones, guerras entre cárteles, etcétera, todas situaciones ampliamente documentadas, especialmente por la sociedad civil organizada en México.<sup>584</sup>

#### B. “Declaración Conjunta México-Estados Unidos” de junio de 2019

El 31 de mayo de 2019, el expresidente Donald J. Trump amenazó con imponer un régimen arancelario a las exportaciones de los productos mexicanos de forma progresiva a partir del 10 de junio de 2019 en caso de que el gobierno mexicano no hiciera algo decisivo para frenar la migración irregular centroamericana. En este contexto de amenazas veladas y mediáticas, el 7 de junio de 2019 se firmó la “Declaración Conjunta México-Estados Unidos”. Este instrumento, que no es reconocido por el sistema jurídico mexicano como acuerdo internacional, implicó acciones de ambos gobiernos en tres ejes: 1. en seguridad, porque implicó el despliegue de la Guardia Nacional, prioritariamente en la frontera sur de México; 2. en la amplia-

<sup>582</sup> US Department of Homeland Security, “Assessment of the Migrant Protection Protocols (MPP) October 28, 2019”, 2019.

<sup>583</sup> White House, “Press Briefing by Acting CBP Commissioner Mark Morgan”, Washington, D. C., 2019.

<sup>584</sup> REDODEM, “Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Informe 2016”, 2017, disponible en: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2016.pdf>. “El Estado indolente: recuento de las violencias en las rutas migratorias y perfiles de movilidad en México. Informe 2017”, 2018, disponible en: <http://redodem.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Redodem-2017.pdf>. Suárez, Ximena *et al.*, “Un camino de impunidad. Miles de migrantes en tránsito enfrentan abusos y medidas severas en México”, 2015, disponible en: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/09/Camino-de-Impunidad\\_Espanol-1.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/09/Camino-de-Impunidad_Espanol-1.pdf).

ción de los MPP a otros puntos de la frontera, y 3. en el desarrollo de una estrategia regional, a través del Plan de Desarrollo Integral, que busca un aumento de inversión en México y Centroamérica, pero sin dar datos sobre aportaciones económicas u otras consideraciones.<sup>585</sup>

La firma de este documento se acompañó de un instrumento accesorio denominado “Acuerdo suplementario entre Estados Unidos y México”,<sup>586</sup> que manifiesta:

Estados Unidos y México iniciarán negociaciones para establecer los términos definitivos de un acuerdo bilateral vinculante para abordar el reparto de la carga y la asignación de la responsabilidad de procesar las solicitudes de refugio de los migrantes.

Como mínimo, dicho acuerdo incluiría, de conformidad con las obligaciones legales nacionales e internacionales de cada parte, un compromiso bajo el cual cada parte aceptaría la devolución y procesaría las solicitudes de estatus de refugiado de nacionales de terceros países que hayan cruzado el territorio de una de las partes para llegar a un puerto de entrada o entre puertos de entrada de la otra parte.

Con este acuerdo México se comprometió a otorgar permisos de estancia para las personas que fueran devueltas de Estados Unidos, durante la resolución de sus procedimientos. Al respecto, la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, declaró que se ofrecerían oportunidades laborales, acceso a la salud y educación a las personas migrantes en México.<sup>587</sup> Sin embargo, el comisionado del INA, Francisco Garduño Yáñez, desvirtuó estas declaraciones, y señaló que se había contemplado un programa de becas y trabajos temporales con control, pero no se preveía apoyarlos con vivienda y trabajo.<sup>588</sup>

En términos prácticos, estos instrumentos de junio de 2019 constituyeron un “acuerdo de tercer país seguro” *de facto* para México, aunque por razones políticas no se le haya dado esa denominación. Claramente México no tiene las condiciones para ser un país seguro para los solicitantes de asilo

<sup>585</sup> SRE, “Declaración conjunta México-Estados Unidos”, 2019.

<sup>586</sup> “Texto íntegro del acuerdo”, *La Jornada*, 15 de junio de 2019.

<sup>587</sup> “El diálogo es para construir acuerdos: ofreceremos oportunidades laborales, acceso a la salud y educación a las personas migrantes en territorio nacional, para aquellas que entren de forma ordenada, regulada y segura. Veamos hacia adelante. #Méxicounidoesgrande”, @M\_OlgaSCordero, *Twitter*, 2019.

<sup>588</sup> “Instala INM 12 puntos en frontera sur, prevé deportar dos mil 500 al día”, *Notimex*, 18 de junio de 2019.

que ha definido el ACNUR, sino más bien es un espacio donde los derechos humanos y las vidas de estas personas no están a salvo.<sup>589</sup>

*C. Directiva Asylum Eligibility and Procedural Modifications,  
de julio de 2019*

La directiva Asylum Eligibility and Procedural Modifications, emitida conjuntamente por el DHS y el Department of Justice (DOJ), acabó de bloquear el sistema de asilo de Estados Unidos para los centroamericanos. Esta normativa señala que sólo pueden solicitar asilo en la frontera sur de Estados Unidos quienes: a) hayan pedido asilo en otro tercer país “seguro” por el que hayan transitado y se les haya negado dicha protección; b) hayan sido víctimas de formas “severas” de tráfico de personas, o c) hayan transitado por algún país que no sea parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de la Convención contra la tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984.

Es de notarse que no existe excepción alguna en caso de que los solicitantes de asilo sean niños, así que a quienes no se encuentren en alguna de las excepciones señaladas se les inicia un proceso de deportación rápida y se les traslada a sus países. Como México es parte de las convenciones de 1951 y de 1984, sólo califican como excepciones a la restricción de solicitar asilo en la frontera México-Estados Unidos las dos primeras, quedando así bloqueado el acceso al asilo para la mayoría de centroamericanos que transitan por México hacia ese país en busca de protección internacional.<sup>590</sup>

La directiva fue cuestionada legalmente por distintas organizaciones de la sociedad civil —como la American Civil Liberties Union (ACLU), el Center for Constitutional Rights, y el Southern Poverty Law Center, entre otras— no sólo porque es una flagrante violación al principio de no devolución —piedra angular del derecho de asilo—, sino también porque las leyes estadounidenses de migración y asilo sólo restringen que una persona pida asilo en caso de que esté “firmemente asentada/establecida” en otro país antes de llegar a Estados Unidos y exista un acuerdo de tercer país seguro

---

<sup>589</sup> Ortega Velázquez, Elisa, *¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho humano en disputa*, México, UNAM-IIJ, 2020.

<sup>590</sup> Department; US Homeland Security and US Executive Office for Immigration Review, “Asylum Eligibility and Procedural Modifications”, Washington, D. C., US Homeland Security Department, 2019.

con ese país y al solicitante de asilo se le haya garantizado un “procedimiento completo y justo” ahí.<sup>591</sup>

El 11 de septiembre de 2019 la Corte Suprema de Estados Unidos desechó las primeras impugnaciones legales de la directiva, dando una primera victoria al gobierno del expresidente Trump.<sup>592</sup> Ello a pesar de la incongruencia que representa el considerar tanto a México como a los países centroamericanos como terceros países “seguros”, ya que justamente son los países de origen de solicitantes de asilo por el clima generalizado de inseguridad y las violaciones sistemáticas de derechos humanos que prevalecen en sus territorios. A pesar de esto, dos cortes federales de apelaciones confirmaron el bloqueo a la directiva, primero en julio de 2020 y luego en febrero de 2021.<sup>593</sup>

#### *D. Acuerdos de tercer país “seguro” con Centroamérica de 2019*

Otra de las estrategias del gobierno del expresidente Trump en 2019 para vaciar el derecho de asilo fue la firma de acuerdos de “tercer país seguro” con los países de Centroamérica, independientemente de la nomenclatura final que tomaron, los cuales estuvieron mediados —al igual que en el caso de México— por amenazas de orden comercial y político para su concreción.<sup>594</sup>

En el caso de Guatemala, debido a amenazas estadounidenses de imponerle aranceles si no lograba reducir el número de migrantes de ese país o que pasan por él rumbo a Estados Unidos, el gobierno guatemalteco aceptó los términos del acuerdo anunciado por Trump el 26 de julio de 2019. El acuerdo prevé que quienes solicitan asilo en Estados Unidos, pero han pasado previamente por Guatemala, sean llevados de nuevo a este país para que puedan permanecer allí como asilados en caso de reunir las condiciones requeridas.<sup>595</sup> Estados Unidos ve esto como un acuerdo de tercer país seguro.

<sup>591</sup> Human Rights First, “Trump Administration’s Third-Country Transit Bar Is an Asylum Ban That Will Return Refugees to Danger”, Nueva York, Human Rights First, 2019.

<sup>592</sup> U. S. Supreme Court, “William P. Barr, Attorney General, Et Al. V. East Bay Sanctuary Covenant, Et Al. (No. 19a230)”, Washington, D. C., US. Supreme Court, 2019.

<sup>593</sup> American Civil Liberties Union, “East Bay V. Barr. Updated: February 16, 2021”, Nueva York, ACLU, 2021.

<sup>594</sup> US Department of Homeland Security, “Fact Sheet: DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador”, Washington D. C., US Department of Homeland Security, 2019.

<sup>595</sup> Semple, Kirk, “Qué significa el acuerdo que firmaron Estados Unidos y Guatemala en materia de asilo”, *The New York Times*, 30 de julio de 2019.

En el caso de El Salvador, el 20 de septiembre de 2019, el presidente Nayib Bukele firmó un acuerdo asimilable a la figura del tercer país seguro, aunque no fue llamado explícitamente así. Mediante este acuerdo, El Salvador se comprometió a recibir a personas de cualquier nacionalidad que soliciten o hayan solicitado asilo en Estados Unidos. Con similitudes al acuerdo pactado con Guatemala, en el documento no hay menciones de acciones para fortalecer el estatus de los migrantes salvadoreños, pero sí abrió la puerta para que Estados Unidos enviara hacia El Salvador a los solicitantes de asilo que no quiere.<sup>596</sup> Finalmente, el 21 de septiembre de 2019 el gobierno hondureño también hizo público el anuncio de un acuerdo muy similar al aceptado por sus dos vecinos, Guatemala y El Salvador. El acuerdo señala que Estados Unidos podrá deportar a Honduras a los solicitantes de asilo que hayan pasado por este último país en su camino hacia el norte.<sup>597</sup>

Claramente, la firma de estos tres acuerdos de tercer país “seguro” de asilo con los países centroamericanos que producen el mayor número de solicitantes de asilo en la región fue una estrategia más del gobierno de Trump para desvirtuar por completo el derecho de asilo. Si ya resultaba completamente inadecuada la consideración de México como tercer país “seguro” *de facto*, poner en ese papel a los países productores de refugiados, en donde existen las tasas de homicidio más altas en el mundo, como son el caso de El Salvador y Honduras,<sup>598</sup> carece de todo sentido. En este sentido, la nueva administración en Estados Unidos, acorde a las promesas electorales de Joseph Biden Jr. en materia migratoria, suspendió el 6 de febrero de 2021<sup>599</sup> los tres acuerdos de tercer país seguro con Centroamérica, los cuales no sólo desnaturalizaron el derecho de asilo, sino que desafiaron también todo sentido común.

---

<sup>596</sup> Rauda Zablah, Nelson, “El acuerdo que convirtió a El Salvador en otro cómplice de Trump”, *El Faro*, 23 de septiembre de 2019.

<sup>597</sup> “Crisis migratoria: Honduras acepta recibir a solicitantes de asilo deportados por EE.UU.”, *BBC News Mundo*, 26 de septiembre de 2019.

<sup>598</sup> UNODC, “Global Study on Homicide. Homicide Trends, Patterns and Criminal Justice Response”, Vienna, UNODC, 2019, p. 17; Asmann, Parker y Jones, Katie, “Balance de *Insight Crime* de los homicidios en 2020”, *Insight Crime*, Argentina, 2020.

<sup>599</sup> Blinken, Antony J., “Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala, and Honduras”, Washington D. C., US Department of State, 2021.

## 2. México: el guardia fronterizo de Estados Unidos

### A. Detención y deportación para una “migración segura, ordenada y regular”

Ante el fenómeno de las caravanas, la primera respuesta gubernamental del gobierno del presidente López Obrador, y acorde con sus promesas electorales,<sup>600</sup> fue tener una política “humanitaria” que incluyó el otorgamiento de visas por razones humanitarias, y se otorgaron 10,571 visas a nacionales de Honduras, El Salvador y Guatemala en enero de 2019.<sup>601</sup> A la par, en mayo de 2019 el gobierno presentó el “Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en aras de que las personas de la región no tengan que migrar. Este proyecto gira en torno a cuatro ejes: 1) desarrollo económico: fiscalidad e inversión, integración comercial, energética y logística; 2) bienestar social: educación, salud y trabajo; 3) sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos, y 4) gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana: derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas.<sup>602</sup>

No obstante, la estrategia humanitaria no duró demasiado: la alternancia política que tuvo lugar en México, la “nueva” visión pro-derechos humanos del gobierno entrante y la continua crisis humanitaria que se vive en Centroamérica tuvieron un “efecto llamada”, y las caravanas centroamericanas siguieron y llegaron a la frontera sur de México. Entonces, se dio un viraje a la política migratoria mexicana y se retomaron sus dos ejes esenciales: detención y deportación. Con estas añejas estrategias, comunes a todos los gobiernos mexicanos, se disminuyó drásticamente el otorgamiento de visas humanitarias y aumentaron la separación de familias, la sobrepoblación en las estaciones migratorias, la falta de acceso a la salud, y las violaciones a los derechos al debido proceso y a la protección internacional.<sup>603</sup> Eso sí, la actuación del gobierno mexicano ha estado cobijada por el lema principal

---

<sup>600</sup> “Donde come uno, comen dos: López Obrador. El morenista declaró que el fenómeno migratorio no se debe de atender con medidas coercitivas, sino ofreciendo empleo y desarrollo a los centroamericanos”, *Reporte Índigo*, 21 de octubre de 2018.

<sup>601</sup> Segob, “Boletín mensual de estadísticas migratorias 2019”, México, Registro e Identidad de Personas, Unidad de Política Migratoria, 2019, p. 116.

<sup>602</sup> CEPAL, “Plan de desarrollo integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México”, Santiago de Chile, 2019.

<sup>603</sup> Alianza Américas, “La frontera sur es una tortura silenciosa: misión de observación”, México, 2019.

de los Pactos de Marrakech de 2018 sobre migrantes y refugiados “migración segura, ordenada y regular”, de los cuales fue un grande impulsor.

Especialmente, México aumentó el número de detenciones y deportaciones de los nacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador, y en 2019 llegó a una cifra récord, que muestra un “eficaz” abordaje de la crisis migratoria por parte del gobierno mexicano respecto a estos países:

<i>País</i>	<i>Detenciones 2019</i>	<i>Deportaciones 2019</i>
Honduras	78,232	72,125
Guatemala	52,412	50,794
El Salvador	21,494	20,039
Total	152,138	142,958
Total anual (todas nac.)	182,940	149,812
% CA del total	83.16%	95.42%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob.<sup>604</sup>

Bajo el gobierno del expresidente Trump, México tuvo la encomienda de hacer impenetrable su frontera sur para que la migración centroamericana no llegara a su territorio, actuando como una frontera extendida de Estados Unidos y como un verdadero muro fronterizo. De hecho, el “Plan de Migración y Desarrollo”, presentado en diciembre de 2019 por el canciller mexicano Marcelo Ebrard, señala que el flujo de migrantes que llegó a la frontera sur de Estados Unidos pasó de 144,116 personas en mayo de 2019 a 42,710 a noviembre del mismo año, lo que indica una disminución del 70.4%.<sup>605</sup> Sin embargo, los costos en materia de derechos humanos de los migrantes y solicitantes de asilo centroamericanos son altos, situación que parece no ser relevante para ninguno de los gobiernos: ni los de origen ni los de tránsito o destino.

### B. “*Quédate en México*”: *el tercer país (in) “seguro”*

El 20 de diciembre de 2018, el gobierno de México, a través de la cancillería, utilizó un discurso humanitario para justificar su aceptación del

<sup>604</sup> Segob, “Boletín mensual...”, *cit.*, pp. 124, 128 y 133.

<sup>605</sup> Ebrard, Marcelo, “Presentan resultados del plan para atender causas de migración en Centroamérica”, *Lopezobrador.org*, 26 de diciembre de 2019.

Programa “Quédate en México”, que le fue impuesto por Estados Unidos de manera “unilateral”, señalando que<sup>606</sup>

1. Autorizará, por razones humanitarias y de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que hayan ingresado a ese país por un puerto de entrada o que hayan sido aprehendidas entre puertos de entrada, hayan sido entrevistadas por las autoridades de control migratorio de ese país, y hayan recibido un citatorio para presentarse ante un Juez Migratorio. Lo anterior con base en la legislación mexicana vigente y los compromisos internacionales suscritos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo, así como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.

2. Permitirá que las personas extranjeras que hayan recibido un citatorio soliciten su internación a territorio nacional por razones humanitarias en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, permanezcan en territorio nacional bajo la condición de “estancia por razones humanitarias”, y puedan realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional.

3. Garantizará que las personas extranjeras que hayan recibido su citatorio gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano, así como en la Ley de Migración. Tendrán derecho a un trato igualitario sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos, así como la oportunidad de solicitar un permiso para trabajar a cambio de una remuneración, lo que les permitirá solventar sus necesidades básicas.

4. Procurará que la implementación de las medidas que tome cada gobierno se coordine a nivel técnico-operativo con la finalidad de desarrollar mecanismos que permitan la participación de las personas migrantes con citatorio en su audiencia ante un Juez Migratorio estadounidense, el acceso sin interferencias a información y servicios legales, así como para prevenir fraudes y abusos.

Las acciones que tomen los gobiernos de México y de Estados Unidos no constituyen un esquema de Tercer País Seguro, en el que se obligaría a las personas migrantes en tránsito a solicitar asilo en México. Están dirigidas a facilitar el seguimiento de las solicitudes de asilo en los Estados Unidos, sin que eso implique obstáculo alguno para que cualquier persona extranjera pueda solicitar refugio en México.

El Gobierno de México reitera que toda persona extranjera deberá observar la Ley mientras se encuentre en territorio nacional.

---

<sup>606</sup> SRE, “Comunicado: posicionamiento de México ante la decisión del gobierno de EUA de implementar la sección 235(B)(2)(C) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, 20 de diciembre de 2018”, México, 2018.

Este Programa, cuyas acciones están lejos de ser humanitarias, no sólo fue aceptado por el gobierno mexicano en diciembre de 2018, sino que fue ampliado a través de la “Declaración Conjunta México-Estados Unidos” y su acuerdo suplementario de junio de 2019. Al permitir que miles de personas en situación de vulnerabilidad se devuelvan a su territorio en condiciones inhumanas e inseguras, México se convirtió en cómplice de las políticas de vaciamiento del derecho de asilo desplegadas por la administración del expresidente Donald J. Trump, además de ser *de facto* un tercer país de asilo, pero inseguro.<sup>607</sup>

El Programa “Quédate en México” es manifiestamente contrario a la legislación mexicana y al derecho internacional, los cuales reconocen tanto el derecho a solicitar asilo y el principio de no devolución como el derecho de las personas a no ser sometidas a tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes, y los principios de unidad familiar e interés superior de la niñez.<sup>608</sup> Además de esto, en términos formales, el acuerdo de junio de 2019 que amplió este programa fue firmado por un servidor público de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyas funciones y competencias no le permiten firmar un tratado internacional,<sup>609</sup> ya que la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo Federal es una atribución exclusiva del Senado de la República.<sup>610</sup> Asimismo, el acuerdo migratorio se realizó sin coordinación con la Secretaría de Gobernación, autoridad con la competencia en asuntos migratorios, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 27, fracción V).

---

<sup>607</sup> Ortega Velázquez, Elisa, “México como tercer país ¿seguro? Instrumentalización del derecho de asilo”, *Frontera Norte* 32, 2020.

<sup>608</sup> A nivel internacional se pueden señalar: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (artículo 33) y su Protocolo de 1967 (artículo I), ratificados por México en el 2000; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 7o. y 14.1), ratificado en 1981; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (artículo 3o.), ratificada en 1986; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1966 (artículos 5.2, 17 y 19), ratificada en 1981, y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada en 1990. A nivel nacional se encuentran la Constitución (artículos 1o. y 11); la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011; la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 2017, y la Ley General sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014.

<sup>609</sup> El Acuerdo fue firmado por el consultor jurídico adjunto, Alejandro Celorio, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por instrucciones de la presidencia de la República. FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo». Contexto de riesgo y violaciones a los derechos humanos de personas sujetas al programa «Quédate en México»”, México, FJED, Asylum Access México, IMUMI, Wola, 2020, p. 39.

<sup>610</sup> Artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante la vigencia de este programa, de enero de 2019 a febrero de 2021 fueron devueltas 71,021<sup>611</sup> personas desde Estados Unidos a ciudades de la frontera norte mexicana, donde han enfrentado una multiplicidad de situaciones de riesgo social, agravadas en razón de la edad, el género, la etnia, la orientación sexual y la preferencia de género, como:<sup>612</sup>

- Violencia, que resulta de las operaciones de las organizaciones criminales (secuestros, robos, extorsión) y autoridades estatales.
- Carencia de condiciones de estancia dignas en México mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo en Estados Unidos (falta de documentación migratoria con autorización para trabajar, pobreza, discriminación, obstáculos para el derecho al acceso a un trabajo digno, imposibilidad de acceder a servicios bancarios, dificultades para el ejercicio del derecho a la educación, salud, vivienda, entre otros).
- Vulnerabilidad frente a la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual, así como otras formas de esclavitud moderna.
- Riesgos frente a la militarización fronteriza en México y políticas persecutorias.

El Programa “Quédate en México” pone en riesgo la integridad, la vida y la salud de las personas migrantes y solicitantes de asilo, por el contexto de extremo riesgo que prevalece en algunas ciudades de la frontera mexicana, situadas en estados mexicanos que el mismo gobierno estadounidense considera como de “alto riesgo” en materia de criminalidad y secuestros, por lo que recomienda a sus ciudadanos no viajar ahí; por ejemplo, Tamaulipas (Matamoros y Nuevo Laredo), Chihuahua (Ciudad Juárez), Coahuila (Piedras Negras), Sonora (Nogales).<sup>613</sup> Sin embargo, las personas solicitantes de asilo sujetas al Programa “Quédate en México” han sido enviadas a estas ciudades, que históricamente han adolecido de altos niveles de violencia, impunidad, corrupción y control por parte de grupos del crimen organizado.<sup>614</sup>

De este modo, México no ha brindado las condiciones mínimas para la seguridad de las personas que se ha comprometido a recibir de Estados Unidos. Esta desprotección estatal hace que estas personas sean más vulne-

---

<sup>611</sup> Immigration, “Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings”, Security, “Migrant Protection Protocols Fy2021”.

<sup>612</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p.12.

<sup>613</sup> “Mexico Travel Advisory”, *Travel.State.Gov*, Washington, D. C., 2021.

<sup>614</sup> INEGI, “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) 2020. Principales resultados”, 2020.

rables de ser víctimas de delitos graves, como asesinatos, secuestros, desapariciones, abuso sexual, tortura y extorsión. Además, la falta de condiciones para vivir una vida digna, como tener acceso a empleo, vivienda, salud y educación, hacen que muchas personas sujetas al programa sobrevivan en el territorio mexicano muy por debajo del umbral de la pobreza multidimensional, lo cual no sólo es un obstáculo significativo para el disfrute de sus derechos humanos, sino que las expone a ser víctimas de diversos tipos de explotación de parte de actores estatales, empresariales o criminales.<sup>615</sup>

La situación de las personas procedentes de Centroamérica, y que intentan acogerse a la protección internacional en Estados Unidos y cruzan por México, no es alentadora. No sólo no pueden acceder al asilo en Estados Unidos (o se les dificulta al máximo), sino que, en México, que es el “tercer país seguro” *de facto* en el cual podrían obtenerlo, no tienen posibilidades muy significativas de lograrlo. De un lado, porque México actúa de manera firme y rápida en su detención y deportación (o devolución en caliente) desde su llegada a la frontera sur, tal como demuestra, por ejemplo, la rápida disolución de la caravana migrante de enero de 2020. Y, de otro lado, porque, en caso de que puedan solicitar asilo en México, se enfrentan a un sistema de asilo lento y deficiente que no los protege contra la devolución, porque está plagado de obstáculos jurídicos y prácticos, que producen un derecho humano al asilo sin contenido y sistemáticamente no realizable para las personas con necesidades de protección internacional como éstas.<sup>616</sup>

Las cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado de 2019 ejemplifican lo anterior, pues sólo un 21% de los nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras pudo obtener protección internacional en México:

<i>País</i>	<i>Solicitudes de asilo</i>	<i>Concesión de asilo y protección complementaria</i>	<i>Tasa de aprobación</i>
El Salvador	9,045	2,354	26%
Guatemala	3,799	457	12%
Honduras	30,093	6,209	20%
Total	42,937	9,020	21%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Comar.<sup>617</sup>

<sup>615</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 62.

<sup>616</sup> Ortega Velázquez, Elisa, “Niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo en México: una crítica a los defectos del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 152, 2018, p. 152.

<sup>617</sup> Comar, “La Comar en números, actualización al mes de diciembre de 2019”, México, Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado, 2019.

Finalmente, el Programa ha implicado que el gobierno de México otorgue funciones de control migratorio a la Guardia Nacional —compuesta mayoritariamente por militares— por encima de las competencias que por ley sólo competen al Instituto Nacional de Migración y sus agentes.<sup>618</sup> De hecho, en las negociaciones de la Declaración Conjunta de junio de 2019 que expandió el Programa, el canciller mexicano, Marcelo Ebrard, presentó ante la delegación estadounidense —como avance— la intención de desplegar 6,000 elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur de México para contener el flujo migratorio centroamericano.<sup>619</sup>

Así pues, el gobierno federal mexicano, a propósito de los compromisos asumidos en la Declaración Conjunta, comenzó a seguir el enfoque estadounidense, que históricamente se ha caracterizado por considerar a las personas migrantes como problemas de seguridad nacional.<sup>620</sup> Estas acciones han sido posibles a través de “una maraña de disposiciones jurídicas que permiten a la Guardia Nacional —desde su naturaleza militar— realizar funciones de control, verificación y revisión migratoria, con especial énfasis en la detención; a pesar del discurso formal y garantista de la Ley de Migración y de la política migratoria en general”.<sup>621</sup>

Así pues, la política de militarización de 2019 es resultado de la implementación de las responsabilidades asumidas por México a partir del Acuerdo de junio 2019, a través de las cuales, para “ordenar” la migración irregular, terminó de militarizar su frontera sur con la recién estrenada “Guardia Nacional”. Esto ha implicado una sistemática persecución y un uso desproporcionado de la fuerza en contra de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Los agentes de la Guardia Nacional, haciendo uso de eufemismos como “rescate” y “resguardo”, en realidad hacen detenciones, tomando como aparente modelo la actuación de la patrulla fronteriza estadounidense. Así, la actuación de la Guardia Nacional ha incluido el uso de escudos de seguridad, golpes, piedras y gases lacrimógenos, para impedir el ingreso de migrantes y solicitantes de asilo por la frontera sur mexicana.<sup>622</sup> Por ejemplo, la caravana migrante que llegó a México en enero de 2020,

---

<sup>618</sup> Morales Vega, Luisa G., “Revisión crítica de la migración irregular como riesgo a la seguridad nacional”, *Revista da Faculdade Mineira de Direito* 23, núm. 45, 2020, p. 120.

<sup>619</sup> Ebrard, M., “Informe al senado del 14 de junio”, México, SRE, 2019.

<sup>620</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 29.

<sup>621</sup> Morales Vega, Luisa G., “El entramado normativo de la detención migratoria en México: un dispositivo biopolítico”, en Ortega Velázquez, Elisa (ed.), *Derecho y migración forzada: aportes desde los estudios biopolíticos y necropolíticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

<sup>622</sup> Henríquez, E., “GN lanza gases lacrimógenos y frena a migrantes en el Suchiate”, *La Jornada*, México, 20 de enero de 2020.

antes del inicio de la pandemia por Covid-19, fue recibida por la Guardia Nacional en un operativo muy similar a los que ejecuta la patrulla fronteriza de Estados Unidos.<sup>623</sup>

De este modo, en contraposición con sus obligaciones asumidas en materia de derechos humanos, México ha implementado políticas migratorias con enfoques de seguridad nacional, a través del control fronterizo, la externalización de las fronteras y la militarización en los últimos años. El uso de los cuerpos de seguridad nacional en labores migratorias es causa de violaciones graves a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Como la práctica en México demuestra, los operativos de la Guardia Nacional en materia migratoria han aumentado el número de deportaciones, lo cual no es un asunto que incida en el papel que debe tener este cuerpo de seguridad en la erradicación de la comisión de delitos, como el tráfico y la trata de personas.<sup>624</sup>

Aún más, el acorralamiento de personas migrantes en las fronteras, aunado a su persecución en ciudades fronterizas y albergues de la sociedad civil, ha generado un escenario desfavorable para las personas defensoras de los derechos de las personas migrantes y personas con necesidad de protección internacional.<sup>625</sup> Al respecto, la CNDH se ha pronunciado en contra de la militarización del INM, entre otras acciones a través del nombramiento de personas con perfil militar para conducir sus representaciones u oficinas en dieciocho de las 32 entidades federativas.<sup>626</sup>

### III. UN DERECHO AL ASILO VACÍO: LOS MIGRANTES IRREGULARES Y SOLICITANTES DE ASILO COMO RIESGO BIOLÓGICO ANTE LA PANDEMIA POR COVID-19

Desde la peste negra en el siglo XIV hasta la fiebre amarilla en el siglo XIX, la historia muestra que las fronteras se cierran bruscamente durante las pandemias. Así, desde que se declaró la pandemia por Covid-19, los gobiernos alrededor del mundo han impuesto restricciones fronterizas en aras de frenar la propagación del virus. Se estima que entre marzo y mayo de 2020, el 93% de la población mundial residía en países con algún tipo de restricción sobre

<sup>623</sup> Pradilla, A., “México insiste en ser la primera línea del muro de Trump”, *The Washington Post*, 20 de enero de 2020.

<sup>624</sup> Artículo 7o. de la Ley de la Guardia Nacional de 2019.

<sup>625</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 87.

<sup>626</sup> CNDH, “CNDH, casas y albergues para migrantes expresan preocupación por militarización”, México, 2020.

la movilidad de las personas. Un escenario de desplazamientos restringidos a nivel global no sólo es excepcional, sino también anómalo, dado que la movilidad humana ha acompañado siempre, con mayor o menor intensidad, la historia de la humanidad.<sup>627</sup>

Si bien la movilidad no ha cesado del todo, la pandemia por Covid-19 ha traído consigo limitaciones importantes a los desplazamientos de personas, quienes han ocasionado que éstos sean más complejos y arriesgados que en otros momentos. Claramente hay personas que han sufrido esta situación de una manera más acuciante; por ejemplo, aquellas que habían iniciado un viaje forzadas por circunstancias extremas en sus lugares de origen, por la existencia de conflictos o violencia extrema, por violaciones sistemáticas a sus derechos o por persecuciones por razones políticas, étnicas, religiosas o sexuales, etcétera. Para 2020 esta población sumó un poco más de ochenta millones a nivel global, y un 84% de ésta se ubicó en países en vías de desarrollo.<sup>628</sup> La pandemia por Covid-19 ha tenido como efecto añadir una mayor vulnerabilidad e inseguridad a situaciones previamente existentes, como las referidas, y ha hecho que los desplazamientos de estas personas, ya de por sí complejos, ahora sean más precarios y peligrosos, puesto que los conflictos que producen los flujos de refugiados no han cesado, y las personas siguen moviéndose para intentar salvar sus vidas y las de sus familias.

A raíz de la pandemia y las restricciones a la movilidad a nivel global, muchas de las personas desplazadas forzosamente se han quedado bloqueadas a la mitad de sus trayectos en países no seguros.<sup>629</sup> Otras que sí han podido llegar a puertos seguros para pedir protección internacional han entrado en periodos de cuarentena confinada (en condiciones no siempre óptimas) y de una larga espera para solicitar asilo, puesto que en muchos países las medidas de confinamiento también han limitado el funcionamiento de los sistemas de asilo. No obstante, muchas otras personas con necesidades de protección internacional ni siquiera han tenido acceso a solicitar asilo, puesto que los Estados de tránsito y destino, con el pretexto

---

<sup>627</sup> CEAR, “Informe «situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la Covid-19»”, Madrid, 2020, p. 5.

<sup>628</sup> ACNUR, “Mid-Year Trends Report 2020”, Ginebra, 2020; “El desplazamiento forzado supera los 80 millones de personas a mediados de 2020 en un momento en que la Covid-19 pone a prueba la protección a personas refugiadas en todo el mundo”, ACNUR, 2020.

<sup>629</sup> ACNUR, “Acnur: es necesario vigilar los daños que podría provocar la pandemia del coronavirus sobre los derechos humanos y los derechos de los refugiados a largo plazo”, 2020.

de no propagar el virus a sus poblaciones, las deportan de manera sumaria al lugar del cual venían huyendo o a países no seguros, con los riesgos que ello conlleva.

De este modo, la pandemia por Covid-19 ha logrado hacer lo que ni los ataques terroristas de 2001 ni la “crisis migratoria” de 2015-2016 pudieron: a las pocas semanas de declararse aquélla, los Estados Unidos cerraron la mayoría de fronteras y suspendieron el derecho de asilo. Así pues, en el contexto contemporáneo el derecho de asilo se enfrenta con numerosos desafíos dados los confinamientos, el cierre de fronteras generalizado, las precarias condiciones de higiene en los campos de refugiados y los problemas económicos que agravan las condiciones de vida de las personas solicitantes de asilo y las refugiadas. Sin embargo, parece que el principal desafío es que los Estados alrededor del mundo han puesto en cuarentena sus obligaciones en materia de protección internacional usando discursos que presentan a las personas perseguidas como un riesgo para la salud pública. Naturalmente, ni Estados Unidos ni México han escapado a estas prácticas, y más bien han reforzado sus prácticas en materia de externalización fronteriza, pero ahora bajo un nuevo discurso: “los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo como riesgo biológico”.

### 1. *Estados Unidos y la instrumentalización del Covid-19 para desaparecer el asilo*

La pandemia por Covid-19 fue el pretexto perfecto para que el expresidente Trump terminara de imponer su agenda antiinmigrante en un contexto muy adverso para el derecho de asilo que se venía gestando desde el inicio de su administración, y que parecía que había alcanzado su punto álgido en 2019 con el inicio de los Protocolos de Protección al Migrante (MPP) en enero y la firma de los acuerdos de “tercer país seguro” con México, El Salvador, Guatemala y Honduras desde junio. Sin embargo, en 2020 la situación del asilo se tornó aún más difícil por la pandemia, puesto que el gobierno estadounidense, para “frenar la propagación del virus”,<sup>630</sup> decidió suspender el derecho de solicitar asilo, sin importar si ya se encontraba un procedimiento de asilo en marcha, como fue para las personas bajo los MPP, o si se trataba de solicitudes nuevas.

---

<sup>630</sup> El gobierno estadounidense, al igual que otros alrededor del mundo, emitió una Declaratoria de Emergencia Sanitaria por Covid-19 (13 de marzo de 2020). The White House, “Declaratoria de emergencia sanitaria por Covid-19”, Washington D. C., TWH, 2020.

### A. Aplazamiento del Programa “*Quédate en México*” por el Covid-19

Dada la pandemia, en un comunicado conjunto del DHS y el Department of Justice (DOJ), el 23 de marzo de 2020 se anunció el aplazamiento de las audiencias para las personas sujetas a los MPP.<sup>631</sup> Esta situación se prolongó casi un año, hasta el 19 de febrero de 2021, una vez que la administración del presidente Joe Biden autorizó la reanudación de los procesos pendientes bajo este programa.<sup>632</sup> De este modo, las personas que habían solicitado asilo bajo estos programas tuvieron que permanecer hacinadas en los campamentos y refugios antihigiénicos que se encuentran ubicados en ciudades fronterizas mexicanas, corriendo ahora con un riesgo adicional a los que de por sí ya sufren: contraer el virus, dados la falta de acceso adecuado al agua potable y al saneamiento y el poco o nulo acceso a la atención médica en México, un servicio que en tiempos de pandemia se ha vuelto imprescindible. Por ejemplo, Human Rights Watch descubrió que en Matamoros alrededor de 2,500 solicitantes de asilo vivían en condiciones de hacinamiento en tiendas de campaña que alojan hasta cinco personas, y que cuentan con un escaso acceso a duchas al aire libre y baños portátiles.<sup>633</sup>

La suspensión de las audiencias ante las cortes migratorias estadounidenses para las personas bajo el Programa debido a la pandemia por Covid-19 extendió por tiempo indefinido la multiplicidad de situaciones de riesgos en México. Sin embargo, en todo 2020, ni por la emergencia sanitaria el gobierno estadounidense generó medidas mínimas para la prevención o mitigación de los riesgos sociales y de contagio por Covid-19 que han puesto en peligro su vida, su integridad, su salud y otros derechos humanos mientras permanecen en México. Una de ellas hubiera sido permitirles llevar su procedimiento de asilo en libertad condicional en Estados Unidos, siguiendo las normas sanitarias correspondientes (como aplicarles pruebas sanitarias o cuarentenas).<sup>634</sup>

La respuesta gubernamental, en cambio, fue suspender su derecho de solicitar asilo y obligarlas a elegir entre regresar a sus países de origen, con los riesgos que ello implica, o permanecer en las ciudades fronterizas mexi-

---

<sup>631</sup> DHS y DOJ, “Joint DHS/EOIR Statement on MPP Rescheduling”, Washington, D. C., DHS, DOJ, 2020.

<sup>632</sup> US Department of Homeland Security, “DHS Comienza a Procesar a Individuos Del MPP a Estados Unidos Para Completar Sus Procedimientos Migratorios”, Washington, D. C., DHS, 2021.

<sup>633</sup> Human Rights Watch, “Estados Unidos: políticas del Covid-19 ponen en riesgo la vida de solicitantes de asilo”, Nueva York, HRW, 2020.

<sup>634</sup> “«Like I’m Drowning» Children and Families Sent to Harm by the Us «Remain in Mexico» Program”.

canas más peligrosas bajo este inhumano programa, expuestas a un alto riesgo de violencia y a condiciones potencialmente mortales, sin importar si son adultos, niños, bebés o mujeres embarazadas.

*B. La aplicación del título 42 del USC en tiempos de pandemia:  
normas racializadas para desaparecer el asilo*

Desde el 20 de marzo de 2020 ninguna petición de asilo fue admitida, y se facultó a los agentes de la patrulla fronteriza para tomar decisiones con respecto a las personas solicitantes de asilo que llegaran por tierra a la frontera estadounidense.<sup>635</sup> Para hacer esto, el gobierno se valió de la Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists,<sup>636</sup> una regulación interina de emergencia que permite que los centros para el control y prevención de enfermedades (CDC) prohíban la entrada a Estados Unidos, por motivos de salud pública, de personas que puedan propagar enfermedades. El fundamento legal de esta normativa es la Public Health Service Act 1944,<sup>637</sup> codificada en el título 42 del USC, que autoriza al cirujano general de los Estados Unidos a “suspender” la “entrada de personas (nacionales o extranjeras) o bienes” cuando una “enfermedad transmisible en un país extranjero” plantee “un peligro grave de introducción de dicha enfermedad en los Estados Unidos” y “la suspensión... sea necesaria en interés de la salud pública” (sección §362).

Sin embargo, la Orden de los CDC redefine y amplía la disposición anterior: no impone como requisito que la persona prohibida esté infectada o contagiada, o que represente un peligro para la salud pública, y no requiere una determinación individualizada. La Orden está cuidadosamente elaborada para ser aplicada solamente a “los extranjeros *sin documentos válidos de viaje* que ingresan al país por *tierra*”.<sup>638</sup> Es decir, se trata de una norma racializada que sólo es para cierta de clase personas que el gobierno estadouni-

<sup>635</sup> Ortega Velázquez, Elisa, “Vidas desechables: deportación de migrantes irregulares, solicitantes de asilo y niños no acompañados de Estados Unidos por Covid-19”, *Nexos*, 2 de septiembre de 2020.

<sup>636</sup> US Department of Health and Human Services, “Notice of Order under Sections 362 and 365 of the Public Health Service Act Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists”, *Centers for Disease Control and Prevention*, 2020.

<sup>637</sup> Esta ley se encuentra codificada en el título 42 del US Code §265.

<sup>638</sup> Services, “Notice of Order under Sections 362 and 365 of the Public Health Service Act Suspending Introduction of Certain Persons from Countries Where a Communicable Disease Exists”.

dense considera como “un peligro para la salud pública”, y a quienes coincidentemente les es aplicable el proceso sumario de deportación,<sup>639</sup> previsto en la orden ejecutiva Designating Aliens for Expedited Removal,<sup>640</sup> del 23 de julio de 2019. De este modo, la orden de los CDC es inaplicable a los ciudadanos estadounidenses y residentes legales permanentes, tal como lo contempla el fundamento legal que le dio sustento (sección §362 de la Public Health Service Act 1944).

Como justificación para emitir esta regulación, el gobierno estadounidense alegó que cierta clase de extranjeros —los migrantes irregulares que llegan por tierra a la frontera sur, y dentro de los que se encuentran solicitantes de asilo y niños migrantes no acompañados— podían ser portadores de Covid-19, y que, por tanto, eran “una amenaza para la salud del personal de los centros de detención”.<sup>641</sup> Por ello, facultó a los agentes de la patrulla fronteriza para que, al interceptarlos en sus fronteras (especialmente la sur), los rechazaran y “devolvieran” (primariamente a México, por obvias razones).<sup>642</sup> Bajo esta política, es casi imposible solicitar asilo, aún tratándose de niños. La única manera en que una persona puede evitar la devolución es manifestar voluntariamente un temor de tortura y que el oficial de la patrulla fronteriza lo estime “razonablemente creíble”.<sup>643</sup>

De este modo, invocando la pandemia por Covid-19 y haciendo una interpretación mañosa y sin precedentes de la sección §362 de la ley de 1944, la orden se erigió como una normativa alterna en materia migratoria y en una base explícita de deportación para migrantes irregulares, solicitantes de asilo y niños migrantes no acompañados, que son su población objetivo, y violó, al menos, los siguientes derechos de estas personas:

- 1) El derecho de solicitar asilo,<sup>644</sup> previsto en la Refugee Act 1980, codificada en el título 8 del USC, sección § 1158.
- 2) El derecho de no ser devueltas a lugares donde corran peligro de persecución (principio de no devolución), previsto en el artículo 33

<sup>639</sup> American Immigration Council, “A Primer on Expedite Removal”, AIC, 2019.

<sup>640</sup> US Department of Homeland Security, “Designating Aliens for Expedited Removal”, DHS, 2019.

<sup>641</sup> Kanno-Youngs, Zolan y Semple, Kirk, “Trump Cites Coronavirus as He Announces a Border Crackdown”, *The New York Times*, 20 de marzo de 2020.

<sup>642</sup> Miroff, Nick, “Under Coronavirus Immigration Measures, U.S. Is Expelling Border-Crossers to Mexico in an Average of 96 Minutes”, *The Washington Post*, 30 de marzo de 2020.

<sup>643</sup> Lind, Dara, “Leaked Border Patrol Memo Tells Agents to Send Migrants Back Immediately-Ignoring Asylum Law”, Nueva York, Pro Publica, 2020.

<sup>644</sup> Hackman, Michelle, “Trump Administration is Sued over Pandemic Deportation Policy”, *The Wall Street Journal*, 10 de junio de 2020.

de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el artículo I.1 de su Protocolo de 1967. Estados Unidos es parte de este último tratado internacional desde 1968 y, por tanto, se encuentra legalmente obligado a cumplir con sus estándares.<sup>645</sup>

- 3) El derecho de ser protegidas en contra de la tortura, previsto en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU de 1984.<sup>646</sup> Al ser parte de este tratado internacional desde 1994, el gobierno estadounidense está obligado a “no expulsar, extraditar ni efectuar el regreso involuntario de ninguna persona a un país en el que existan motivos fundados para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, independientemente de si se encuentra físicamente presente en los Estados Unidos”. Esto, de acuerdo con la Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998, Pub. L. 105-277, 112 Stat. 2681, 2681-821 y el 8 C.F.R. § 208.16(c), que implementa la Convención.
- 4) Las garantías básicas del derecho al debido proceso, ya que la orden no prevé ningún procedimiento, aunque sí autoriza las deportaciones sin audiencia previa (incluso para personas que viajan lejos de la frontera) y niega el acceso a solicitar asilo.
- 5) Las garantías y protecciones legales para los niños migrantes no acompañados previstas en la Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA), la cual exige que el DHS, a través de ICE, tome “una determinación, caso por caso”, dentro de las 48 horas posteriores a que un niño es aprehendido. Para el caso de los niños que no son nacionales de un país contiguo, la ley señala que ICE debe transferirlos en un plazo de 72 horas a la Office of Refugee Resettlement (ORR), que depende del Department of Health and Human Services (HHS). Para el caso de los niños que son residentes o nacionales de un país contiguo, como México o Canadá, esto sólo será posible si argumentan ante ICE que han sido víctimas de trata o que temen regresar a su país; en caso contrario, se les deporta a su

---

<sup>645</sup> Estados Unidos sólo ha ratificado el Protocolo de 1967 (en 1968), adicional a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. UNHRC, “States Parties, Including Reservations and Declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees”, Ginebra, UNHRC, 2019.

<sup>646</sup> Estados Unidos ratificó el 21 de octubre de 1994 la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de la ONU, por lo cual se encuentra obligado a cumplir con los estándares que prevé dicho tratado internacional, disponible en: <https://indicators.ohchr.org>.

país de origen.<sup>647</sup> Sin embargo, la orden del CDC no aborda ni respeta ninguna de estas disposiciones, pero sí autoriza las deportaciones sumarias de niños migrantes no acompañados.

En consecuencia, en 2020 los niños, al igual que los adultos, fueron deportados de forma sumaria de Estados Unidos sin que tuvieran la posibilidad de solicitar asilo. A algunos se les deportaba a las pocas horas de haber pisado suelo estadounidense; a otros se les sacaba a media noche de los refugios del gobierno para subirlos a aviones y deportarlos sin siquiera avisarles a sus familias,<sup>648</sup> incluso contraviniendo la propia política de ICE, que establece que deben “deportarse” únicamente en el día.<sup>649</sup> A unos más se les recluyó solos en hoteles por días o semanas, en vez de enviarlos a los albergues del gobierno mientras esperaban la deportación a sus países de origen,<sup>650</sup> manteniéndose una custodia *a distancia*.<sup>651</sup>

Esta situación fue bastante controversial, y generó demandas en contra del Departamento de Justicia,<sup>652</sup> que intentó evadir la supervisión de los tribunales al detener a los niños no acompañados en hoteles y argumentando que los hoteles quedaban fuera de la protección que otorga el “Acuerdo Flores”, que establece los lineamientos generales para el trato de los niños migrantes no acompañados que se encuentran bajo custodia del gobierno como, por ejemplo, proporcionar información sobre dónde se encuentran detenidos.<sup>653</sup> Sin embargo, según cifras oficiales, en el primer año de la pandemia se deportaron de forma sumaria y silenciosa<sup>654</sup> al menos a 4,056<sup>655</sup> niños migrantes no

---

<sup>647</sup> Lee, Jennifer J. y Ortega Velázquez, Elisa, “The Detention of Migrant Children: A Comparative Study of the United States and Mexico”, *International Journal of Refugee Law* 32, núm. 2, 2020, pp. 10 y ss.

<sup>648</sup> Dickerson, Caitlin, “La confusión de ser repentinamente deportado cuando tienes 10 años”, *The New York Times*, 22 de mayo de 2020.

<sup>649</sup> Congressional Research Service, “Unaccompanied Alien Children: An Overview”, 2019.

<sup>650</sup> Merchant, Nomaan, “Ap Exclusive: Migrant Kids Held in Us Hotels, Then Expelled”, *AP News*, 22 de julio de 2020.

<sup>651</sup> O’Toole, Molly, “Under Trump Policy, U.S. Plays Custody Keep-Away with Migrant Children”, *Los Angeles Times*, 18 de mayo de 2020.

<sup>652</sup> “Us Sued over Expulsion of Migrant Children Detained in Hampton Inns”, *The Arizona Republic*, Arizona, 2020.

<sup>653</sup> Justice for Immigrants, “What Is the Flores Settlement Agreement and What does it Mean for Family Separation and Family Detention?”, Washington, D. C., 2019.

<sup>654</sup> Woltjen, Maria, “The White House is Quietly Deporting Children”, *The New York Times*, 22 de junio de 2020.

<sup>655</sup> ICE, “Ice Annual Report Fiscal Year 2020”, Washington, D. C., DHS, 2020, p. 4.

acompañados,<sup>656</sup> con lo cual se violaron las normativas que les otorgan protecciones legales cuando están bajo custodia del gobierno y les dan acceso a solicitar asilo.

En noviembre de 2020, un tribunal federal dictó una orden temporal contra el gobierno que prohibía las deportaciones bajo el título 42 de los niños no acompañados. El 29 de enero de 2021, el presidente Biden firmó una orden ejecutiva para establecer como política oficial la exención de la aplicación del título 42 —previamente temporal— de los niños no acompañados. Sin embargo, ha seguido utilizando esta normativa para deportar a la mayoría de las personas adultas y familias solicitantes de asilo que han sido aprehendidas en la frontera durante sus primeros meses en el poder en 2021. Además, no se han vuelto a abrir todos los puertos de entrada oficiales a los solicitantes de asilo ni se ha asegurado de que los funcionarios de la CBP admitan a todos los niños no acompañados que solicitan asilo.<sup>657</sup>

Aún más, los efectos de eximir la aplicación del título 42 a los niños no acompañados son: 1) los niños se han visto obligados a separarse de sus familias solicitantes de asilo para cruzar la frontera solos y pedir asilo en Estados Unidos, pues si solicitan protección junto con sus familias, todos son expulsados en aplicación del título 42, y 2) mientras que la CBP sigue rechazando a los niños en los puertos oficiales de entrada, los niños que entraron de manera irregular están pasando más tiempo recluidos del permitido por la ley en los centros de detención de la patrulla fronteriza, conocidos por los malos tratos que infligen a los niños migrantes.<sup>658</sup>

Aún más, durante 2020 la administración del expresidente Trump no sólo deportó de manera sumaria a migrantes y solicitantes de asilo, sino que lo hizo sin observar las medidas epidemiológicas necesarias<sup>659</sup> para no esparcir el virus y deportó a personas infectadas,<sup>660</sup> con lo que contribuyó a la propagación del Covid-19 a países pobres<sup>661</sup> y con sistemas sanitarios

---

<sup>656</sup> Kriel, Lomi, “The Trump Administration Is Rushing Deportations of Migrant Children During Coronavirus”, *The Texas Tribune*, 18 de mayo de 2020.

<sup>657</sup> Amnistía Internacional, “Empujados al peligro. Devoluciones forzadas de niños y niñas migrantes no acompañados efectuadas por Estados Unidos y México”, Londres, 2021, pp. 6-8.

<sup>658</sup> *Idem.*

<sup>659</sup> Montes, Juan, “U.S. Fails to Prevent Deportation of Migrants Infected with Covid-19, Guatemalan Officials Say”, *The Wall Street Journal*, 24 de junio de 2020.

<sup>660</sup> Sieff, Kevin y Mirot, Nick, “U.S. Is Deporting Infected Migrants Back to Vulnerable Countries”, *The Washington Post*, 21 de abril de 2020.

<sup>661</sup> Banco Mundial, “Los países de Latinoamérica y El Caribe necesitan gastar más y mejor en salud para poder enfrentar una emergencia de salud pública como el Covid-19 de manera efectiva”, Washington, D. C., BM, 2020.

quebrados.<sup>662</sup> Según una investigación de *The New York Times* y *The Marshall Project*, los centros de detención son lugares estrechos e insalubres donde el distanciamiento social y el lavado de manos —esenciales para evitar la propagación del Covid-19— son imposibles de llevar a cabo, además de que el equipo de protección es prácticamente inexistente.<sup>663</sup> Esto explica por qué hasta abril de 2021 hay al menos 12,018 migrantes infectados por Covid-19 en estos lugares, según datos del propio ICE.<sup>664</sup>

Desde su llegada a la presidencia, el expresidente Trump entabló una guerra abierta al asilo a través de la emisión de órdenes ejecutivas y políticas —ante la imposibilidad de hacerlo por la vía del Congreso— que lo fueron restringiendo hasta el punto de hacerlo casi inaccesible desde que se declaró la pandemia por Covid-19. La orden de los CDC, a pesar de ser una normativa que proviene del Poder Ejecutivo y es a todas luces ilegal e inconstitucional, en la práctica ha modificado las leyes de migración y asilo sancionadas por el Congreso, las cuales otorgan protecciones legales a las personas con necesidades de protección internacional y a los niños migrantes no acompañados bajo custodia gubernamental. Claramente, esta regulación no formó parte de un plan coherente de salud pública para afrontar la pandemia; más bien, es un ejemplo de cómo una norma fue instrumentalizada para servir a los intereses políticos de una gestión racista y clasista de la migración y el asilo por parte de Estados Unidos y de su entonces presidente en turno: Donald J. Trump.

## 2. México: “Quédate en la boca del lobo” en tiempos de Covid-19

México, al igual que otros países, declaró en marzo de 2020 la emergencia sanitaria nacional a raíz de la pandemia por Covid-19. Esto conllevó el desarrollo de una serie de políticas para minimizar y evitar el contagio, que incluyeron la identificación de las zonas de mayor transmisión, el distanciamiento social, la promoción del uso de equipo de protección individual, la suspensión de actividades no esenciales y la limitación del tráfico fronterizo.<sup>665</sup>

---

<sup>662</sup> Brigida, Anna-Catherine y Pérez Joachin, Morena, “The Coronavirus Pipeline. U.S. Deportations of Migrants Have Exported Covid-19 to Guatemala and Prompted Fear, Chaos, and a Collapse of Already Fragile Health Services”, *The Texas Observer*, 11 de agosto de 2020.

<sup>663</sup> The Marshall Project, “How Ice Exported the Coronavirus an Investigation Reveals How Immigration and Customs Enforcement Became a Domestic and Global Spreader of Covid-19”, *The New York Times*, Nueva York, 2020.

<sup>664</sup> ICE, “Covid-19 Ice Detainee Statistics by Facility. As of 04/18/2021”, 2021.

<sup>665</sup> Secretaría de Salud, “Consejo de salubridad general declara emergencia sanitaria nacional a epidemia por coronavirus Covid-19”, México, SSA, 2020.

Sin embargo, la respuesta de salud pública en México parece haber olvidado a las personas migrantes y solicitantes de protección internacional, a pesar de que diversos organismos internacionales han exhortado a los gobiernos a adoptar un enfoque que garantice su inclusión, independientemente de su estatus migratorio, en las acciones de planificación, respuesta y mensajes de salud pública frente a la pandemia de Covid-19.

En este sentido, a los pocos días de la declaración del Covid-19 como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), distintos organismos internacionales de derechos humanos —el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones, la OMS y el ACNUR— emitieron un comunicado conjunto señalando que los Estados deberían liberar sin demora a todas las personas refugiadas, migrantes y apátridas detenidas, en aras de mitigar el contagio entre estas poblaciones.<sup>666</sup> Sin embargo, el gobierno de México ha obviado los estándares reforzados emitidos por estos organismos internacionales en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos durante el contexto de la pandemia de migrantes y solicitantes de asilo.

#### A. *Detención arbitraria, indefinida e insalubre*

La detención migratoria es una práctica consolidada desde hace al menos cuatro décadas<sup>667</sup> en el país, y no se detuvo durante el primer año de la pandemia. De hecho, de acuerdo con el artículo 99 de la Ley de Migración, la detención de migrantes irregulares que son adultos tiene la característica de ser de orden público, por lo que, al estar determinada por mandato de ley, la autoridad está obligada a realizarla.

La detención migratoria se lleva a cabo en estaciones migratorias y estancias provisionales, que son instalaciones físicas bajo responsabilidad del INM, cuyo fin es retener sin posibilidad de salida, hasta la resolución de su estatus migratorio, a las personas extranjeras que no hayan acreditado una situación migratoria de regular estancia en el país o a los solicitantes de asilo que inician este procedimiento ante las autoridades migratorias. Según

---

<sup>666</sup> ACNUDH *et al.*, “Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta al Covid-19. Comunicado de prensa conjunto de ACNUDH, OIM, ACNUR y OMS”, 2020.

<sup>667</sup> Pérez García, Nancy y Arroyo Quintana, Elizabeth, “La detención migratoria en México: privación de libertad en estaciones migratorias”, *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal I*, 2017, p. 448.

el Consejo Ciudadano del INM (CCINM), en México operan 59 centros migratorios que son utilizados como lugares de detención para personas migrantes y solicitantes de asilo bajo responsabilidad del INM: 32 estaciones migratorias; quince estancias provisionales “tipo A” para una estadía máxima de 48 horas, y doce estancias provisionales de “tipo B” para una estadía máxima de siete días.<sup>668</sup>

La detención en estaciones migratorias tiene graves consecuencias sobre la salud física y mental de migrantes y solicitantes de asilo. Tanto la sociedad civil como la CNDH han documentado la sistemática violación de derechos humanos que tiene lugar en estos espacios, donde prevalecen condiciones de hacinamiento, y las personas ahí detenidas son víctimas tanto de una atención médica deficiente como de maltratos físicos y psicológicos, e incluso, de posibles actos de tortura.<sup>669</sup> Las enfermedades más comunes que padecen los internos son gripe, tos y dolor de garganta, seguidos de dolor de cabeza, hipertensión, diabetes y enfermedades gastrointestinales con síntomas como diarrea y vómito, además de enfermedades de la piel, como escabiosis o sarna y pediculosis o infestación por piojos.<sup>670</sup> Ante este panorama, el mayor obstáculo en materia de salud que se ha detectado es la carencia de atención médica oportuna, suficiente y diferenciada a grupos con necesidades específicas, puesto que sólo el 40% de las estaciones migratorias cuenta con personal médico, mientras que el resto de las estaciones carecen de este servicio.<sup>671</sup>

Desde antes de la pandemia, las instalaciones de las estaciones migratorias en México no reúnen las condiciones de habitabilidad e higiene, y ponen en peligro la salud y la vida de las personas ahí detenidas. Por ello, desde hace varios años la CNDH ha emitido recomendaciones en aras de que las instalaciones se ajusten a las directrices nacionales e internacionales en la materia.<sup>672</sup> Claramente, en un contexto de pandemia por Covid-19, las estaciones migratorias son espacios inseguros y coadyuvantes al contagio

---

<sup>668</sup> Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Informe final. Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional De Migración”, México, CCINM, 2017, p. 43.

<sup>669</sup> Sin Fronteras IAP, “Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo de la sociedad civil”, México, 2015, p. 66.

<sup>670</sup> Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Informe final...”, *cit.*, p. 118.

<sup>671</sup> Insyde, “Informe: el umbral del dolor, el acceso a los servicios de salud en estaciones migratorias”, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C., 2017, p. 23.

<sup>672</sup> CNDH, “Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención”, México, CNDH, 2019. “Recomendación No. 47/2017. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas En agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración,

del virus entre la población reclusa, precisamente porque la privación de libertad, aunada a las condiciones de inhabitabilidad, impiden el distanciamiento social, la adecuada higiene y otras prácticas preventivas y de atención médica.<sup>673</sup>

En consecuencia, a unos días de declarada la pandemia por la OMS, el 17 de marzo de 2020 la CNDH emitió medidas cautelares para prevenir el contagio del Covid-19 en las estaciones migratorias del INM.<sup>674</sup> El INM aceptó las medidas cautelares y señaló que las estaciones migratorias a su cargo contaban con los insumos necesarios y suficientes de higiene para mitigar al máximo los riesgos del virus, además de que tenían una ocupación del 45.46%, asegurando que “ninguno de los recintos migratorios del instituto registra hacinamiento de personas extranjeras”.<sup>675</sup>

No obstante, las medidas llevadas a cabo por el INM no se cumplieron ni fueron adecuadas para salvaguardar la vida, la integridad y la salud de las personas detenidas.<sup>676</sup> Además, las prácticas de detención migratoria en el contexto de crisis sanitaria mundial no pararon en 2020, aunque de abril a junio disminuyeron de forma significativa, retomando los ritmos habituales en los meses siguientes:

<i>Detenciones 2020</i>												
<i>En.</i>	<i>Feb.</i>	<i>Mar.</i>	<i>Abr.</i>	<i>May.</i>	<i>Jun.</i>	<i>Jul.</i>	<i>Ago.</i>	<i>Sept.</i>	<i>Oct.</i>	<i>Nov.</i>	<i>Dic.</i>	<i>Total</i>
14,119	8,377	8,421	2,628	2,251	2,304	4,737	7,445	8,831	12,253	9,557	6,337	87,260

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob.<sup>677</sup>

en la estación migratoria del Instituto Nacional De Migración en Tapachula, Chiapas”, México, CNDH, 2017.

<sup>673</sup> FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas migrantes y refugiadas que pusieron en riesgo la vida y salud de las personas allí privadas de libertad. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México”, México, FJED, Asylum Access México, CMDPDH, IMUMI, Sin Fronteras IAP, Alma Migrante, 2020, pp. 45 y ss.

<sup>674</sup> CNDH, “Exige CNDH acciones urgentes para evitar hacinamiento y contagio masivo de coronavirus en personas migrantes alojadas en estaciones del Instituto Nacional de Migración (INM), 17 de marzo de 2020”, México, CNDH, 2020.

<sup>675</sup> El INM tiene una capacidad para alojar a 6,728 personas extranjeras en sus estaciones y estancias migratorias y según su informe al 17 de marzo de 2020 la ocupación era de 3,059. INM, “Acepta INM medidas cautelares emitidas por la CNDH. Boletín No. 091/2020”, México, INM, 2020.

<sup>676</sup> FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*, p. 54.

<sup>677</sup> Segob, “Boletín mensual de estadísticas migratorias 2020”, *Registro e Identidad de Personas Unidad de Política Migratoria*, México, 2020, p. 130.

La carencia de condiciones de habitabilidad y prevención del contagio de Covid-19 en las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM hacen propicio el contagio y ponen en riesgo la salud y la vida de las personas allí privadas de su libertad. Esto generó sentimientos de angustia, desesperación y temor entre los internos ante su falta de liberación y la inminente prolongación de los plazos de detención ante la imposibilidad de ser deportados a sus países por el cierre de fronteras en Centroamérica. En consecuencia, se registraron múltiples actos de protesta, motines e incendios al interior de las estaciones migratorias: el 23 de marzo en la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas; el 29 de marzo, en la estación migratoria en Villahermosa, Tabasco; el 31 de marzo en la estación migratoria en Tenosique, Tabasco; el 2 de abril en las instalaciones del INM de Hermosillo, Sonora, y el 6 de abril en el albergue provisional de Piedras Negras, Coahuila.<sup>678</sup>

A raíz del riesgo latente en el contexto de la pandemia de la Covid-19 para las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias, organizaciones de la sociedad civil interpusieron ocho juicios de amparo en el centro, en el sur y en el norte del país para exigir su liberación. La respuesta del Poder Judicial fue distinta, dependiendo la región: en la capital del país, los juzgados emitieron medidas altamente garantistas de derechos humanos, mientras que en la zona norte los juzgados emitieron medidas muy limitadas, y, en consecuencia, ineficaces para atender la situación, y en la región sur los juzgados simplemente rechazaron la admisión de las demandas. Sin embargo, aun en el caso de las medidas de protección que se dictaron en los amparos que prosperaron, las autoridades demandadas han obstaculizado la efectividad del recurso judicial, puesto que han proporcionado información incompleta en sus informes de cumplimiento a las medidas cautelares decretadas, e incluso se han negado a cumplir con las órdenes judiciales decretadas, o han negado la existencia de los actos reclamados.<sup>679</sup>

Por ejemplo, al 6 de agosto de 2020 el INM negó cualquier caso de contagio por Covid-19 entre la población detenida en estaciones migratorias. Asimismo, mencionó que

en todo momento ha actuado con estricto apego al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, y en acatamiento a la Ley de Migración y su reglamento, y en cumplimiento a las medidas sanitarias establecidas por

<sup>678</sup> FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*, pp. 45 y ss.

<sup>679</sup> *Ibidem*, p. 78.

el Gobierno de México en el actual contexto de la contingencia sanitaria por el coronavirus SARS-Cov-2.<sup>680</sup>

Sin embargo, la sociedad civil y la CNDH<sup>681</sup> documentaron la falta de implementación de medidas sanitarias y atención médica en las estaciones migratorias, además de que hay reportes de personas contagiadas, e incluso de fallecimientos.<sup>682</sup>

Aún más, la información sobre los internos contagiados por Covid-19 no es pública, y sólo puede ser conocida a través de solicitudes de información. *Animal Político* reportó que sólo a través de este mecanismo se pudo conocer que al 26 de octubre de 2020 había 52 internos positivos de Covid-19 en las estaciones migratorias, y que del inicio de la pandemia a esa fecha el INM sólo había aplicado 78 pruebas de Covid-19 a la población detenida.<sup>683</sup> La falta de aplicación de pruebas es un claro indicador de que es probable que muchos casos de Covid-19 en las estaciones migratorias no hayan sido diagnosticados ni atendidos debidamente.

Igual de preocupante es que México, con estas prácticas, al igual que Estados Unidos, ha contribuido a esparcir el virus a países pobres y con sistemas sanitarios quebrados, porque aunque los números totales de personas detenidas y deportadas en 2020 disminuyeron por la pandemia, el porcentaje del total de personas detenidas y deportadas que corresponde a los nacionales de Centroamérica tuvo variaciones mínimas con respecto a 2019. Esto indica, por un lado, un decidido sesgo de la política migratoria mexicana para detener y deportar a las personas de estas nacionalidades y, por otro lado, el papel que tuvo México en 2020 para diseminar el Covid-19 en estos países:

---

<sup>680</sup> INM, “Acata INM resolución de juzgado con responsabilidad, apego a los derechos humanos y en el marco de la ley y el reglamento de migración. Comunicado No. 085/2020”, México, INM, 2020).

<sup>681</sup> CNDH, “Recomendación No. 34/2020 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la vida, a la protección de la salud, así como al acceso a la información en materia de salud, RNN agravio de V, migrante salvadoreño, quien falleció a causa de Covid-19, tras permanecer bajo custodia del Instituto Nacional De Migración en la estación migratoria de la Ciudad de México, así como a la protección de la salud de personas en contexto de migración alojadas en dicho recinto y de todas aquellas que ingresan, se alojan o trabajan en ese sitio”, México, 2020.

<sup>682</sup> “Denuncian muerte de migrante haitiano en centro de detención de Tapachula, Chiapas. Organizaciones señalaron que según testimonios de otros migrantes detenidos «los guardias lo dejaron agonizar hasta morir»”, *Aristegui Noticias*, 8 de agosto de 2020.

<sup>683</sup> Ureste, Manu y Pradilla, Alberto, “Migración no reporta casos Covid en centros de detención; documentos revelan al menos 52 contagios. México deportó a miles de personas desde el inicio de la pandemia sin hacerles PCR, el INM reconoce que sólo realizó 78 pruebas”, *Animal Político*, México, 30 de noviembre de 2020.

<i>País</i>	<i>Detenciones 2020</i>	<i>Deportaciones 2020</i>
Honduras	38,995	25,541
Guatemala	32,242	22,166
El Salvador	8,670	3,931
Total	79,907	51,638
Total anual (todas nac.)	87,260	53,891
% CA del total	91.57%	95.81%

FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob.<sup>684</sup>

### *B. La caravana migrante de octubre de 2020 como vehículo transmisor del Covid-19*

Tras permanecer varios meses cerrada, la frontera entre México y Guatemala fue abierta el 18 de septiembre de 2020, por lo que al poco tiempo se integró una nueva caravana migrante en Honduras para salir en grupo el 1 de octubre con rumbo a Guatemala-México-Estados Unidos. Tal parece que la pandemia era la última de las preocupaciones de estas personas, ante un clima de extrema inseguridad, violencia y pobreza —agudizado por la pandemia— del cual intentaban huir. Los gobiernos de México y Guatemala, comprometidos desde 2019 con Estados Unidos a frenar este tipo de movimientos a través de acuerdos de “tercer país seguro”, de inmediato adoptaron un discurso, que estigmatizó a las personas migrantes y solicitantes de asilo de la caravana como vehículos transmisores del virus SARS-CoV-2;<sup>685</sup> esto es, como un riesgo biológico para las poblaciones de tránsito y destino. En consecuencia, aplicaron un decidido enfoque de represión.

El gobierno de Guatemala activó el 29 de septiembre el “Protocolo de Alerta Temprana en Zonas Fronterizas”, que habilita a los ciudadanos que viven en zonas fronterizas a “reportar” la presencia de migrantes a las autoridades para que les detengan y deporten.<sup>686</sup> La caravana llegó a Gua-

<sup>684</sup> Segob, *Boletín Mensual de Estadística...*, *cit.*, 13 y 39.

<sup>685</sup> GTPM, “Los gobiernos de la región criminalizan y estigmatizan las migraciones y el derecho al asilo con la excusa de la emergencia sanitaria”, *Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria*, 2020.

<sup>686</sup> Prensa Comunitaria KM169 to Prensa Comunitaria KM169, 29 de septiembre de 2020, disponible en: <https://prensacomunitar.medium.com/guatemala-prepara-protocolo-de-deportación-ante-nueva-caravana-migrante-3e630f0d4dbd>.

temala el 1o. de octubre, por lo que el presidente Alejandro Giammatei, en un discurso altamente xenófobo y estigmatizante de los miembros de la caravana,<sup>687</sup> señaló que “no permitiremos que puedan venir personas a violentarnos y a poner en riesgo la seguridad sanitaria que tanto nos ha costado controlar”; además, identificó a mujeres y niños como “escudos humanos”, y les pidió a las personas hondureñas que retornaran a su país.<sup>688</sup>

Así, aduciendo razones sanitarias, la caravana fue recibida con un gran despliegue militar y policial, y los migrantes y solicitantes de asilo de la caravana fueron repelidos mediante un uso excesivo de la fuerza y deportados en caliente, negándoles el derecho de buscar protección internacional. Los ministerios de Defensa, Gobernación, Salud y Relaciones Exteriores guatemaltecos tuvieron parte activa en los operativos, además de que también hubo participación de agentes del DHS estadounidense.<sup>689</sup>

De este modo, los acuerdos de tercer país seguro de los países centroamericanos con Estados Unidos de 2019 surtieron los efectos deseados por el expresidente Trump, desplazando la frontera estadounidense un país más al sur, Guatemala, y ensanchando cada vez más el muro. El gobierno guatemalteco asumió por primera vez el control casi total del fenómeno, disolvió la caravana antes de que tocara territorio mexicano y deportó a más de 3,000 hondureños.<sup>690</sup> Anteriormente, el gobierno de Guatemala permitía el libre tránsito de migrantes hasta la frontera con México, a raíz del Convenio Centroamericano de Libre Movilidad entre Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Y aunque en el caso de las caravanas que surgieron desde 2018 hizo algunos intentos por reprimir su avance, México fue el que se encargó de la tarea de contener y deportar a los migrantes y solicitantes de asilo de las caravanas. En el contexto actual, sin embargo, este conve-

---

<sup>687</sup> Giammattei, Alejandro, “En medio de la emergencia sanitaria actual, nuestro deber es garantizar la vida de nuestros ciudadanos ante grupos que pueden vulnerar la seguridad y la vida. Por lo que se tomarán las medidas junto con Honduras para contener la violación de las fronteras”, *Twitter*, 2020.

<sup>688</sup> Larios, Brenda, “Jornada presidencial: declaran estado de prevención en seis departamentos. La medida fue implementada luego del ingreso irregular de una caravana migrante de más de 3 mil hondureños”, *Agencia Guatemalteca de Noticias*, 2 de octubre de 2020.

<sup>689</sup> *Asylum Access México et al.*, “Situación de los derechos humanos de las personas en movilidad humana en México y el norte de Centroamérica. Violaciones al principio de no devolución y a derechos humanos de personas en movilidad, como consecuencia del rechazo en fronteras, deportaciones masivas y detención migratoria por parte de los gobiernos de la región”, México, 2020, pp. 31 y 32.

<sup>690</sup> “La primera caravana de migrantes en tiempos de coronavirus se dirige a EE.UU. a un mes de las elecciones”, *BBC News*, 1o. de octubre de 2020.

nio no impidió que las autoridades guatemaltecas les cerraran las puertas a los integrantes de la caravana.<sup>691</sup>

El gobierno de México, a través de varios comunicados del INM, también estigmatizó a los miembros de la caravana, sugiriendo que eran agentes transmisores de Covid-19, y que su ingreso irregular o su sola presencia ponía en riesgo a la sociedad mexicana. Por ejemplo, en el Boletín 362/2020, del 30 de septiembre, desmintió la posible regularización del ingreso de caravanas de personas migrantes e hizo hincapié en las restricciones sanitarias para ingresar al país derivadas de la pandemia por Covid-19.<sup>692</sup>

En el Boletín 366/2020, emitido el 1o. de octubre, el INM criminalizó públicamente la migración irregular anunciando sanciones hasta de cárcel para las personas extranjeras que ingresaran a México sin las medidas sanitarias derivadas de la pandemia por Covid-19 y pusieran en riesgo la salud de otras personas.<sup>693</sup> Para ello, citó el Código Penal Federal, que establece sanciones de tres días a tres años de prisión y hasta cuarenta días de multa a quien, a sabiendas de estar enfermo de un mal grave en periodo infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro. Además, añadió que el Código Penal de Chiapas impone cinco años de prisión, y el de Tabasco, de dos a diez años por la referida conducta.<sup>694</sup> A partir de este señalamiento estigmatizante, el Estado mexicano hizo evidente la criminalización de las personas migrantes y solicitantes de asilo que conformaban la caravana, a quienes configuró como sujetos de derecho penal a partir de la presunción de que son vehículos de contagio del Covid-19; en suma, de que son un riesgo biológico.

Aunado a lo anterior, se hicieron despliegues simbólicos de las fuerzas de seguridad en la frontera sur, encabezados por el propio comisionado del INM y con elementos de la Guardia Nacional y el ejército mexicano,<sup>695</sup> en aras de recordar a los miembros de la caravana que el gobierno mexicano frenaría el avance de aquellos que trataran de ingresar al país de forma irre-

---

<sup>691</sup> Reina, Elena, “La pandemia no frena a una nueva caravana de migrantes centroamericanos. Alrededor de 3.000 personas se unen en Guatemala a los cientos de hondureños que salieron el miércoles rumbo a Estados Unidos”, *El País*, 2 de octubre de 2020.

<sup>692</sup> INM, “Desmiente INM promover o regularizar el ingreso de caravanas de personas migrantes a México. Boletín No. 362/2020”, México, 2020.

<sup>693</sup> INM, “Advierte INM sanción a personas extranjeras que ingresen al país sin medidas sanitarias derivadas del Sars-Cov-2. Boletín 366/2020”, México, 2020.

<sup>694</sup> Vergara, Rosalía, “El INM amaga con cárcel si caravana migrante ingresa a México sin medidas sanitarias”, *Proceso*, 1o. de octubre de 2020.

<sup>695</sup> INM, “Supervisa comisionado del INM frontera de Chiapas con Guatemala. Boletín No. 372/2020”, México, 2020.

gular, y que las autoridades sanitarias mexicanas colaboraban con el INM en sus operativos.<sup>696</sup>

El presidente López Obrador, por su parte, en su conferencia del 2 de octubre, atribuyó la conformación de una nueva caravana migrante en tiempos de Covid-19 a la coyuntura de la elección presidencial en Estados Unidos, soslayando la insoportable situación en Centroamérica —ahora exacerbada por la pandemia—, que obliga a la gente a desplazarse de manera forzada. Al respecto, sostuvo: “es una provocación, es un asunto que yo creo que tiene que ver con la elección en Estados Unidos. Hay indicios de que esto se armó con ese propósito. Pero no nos estamos chupando el dedo”.<sup>697</sup> Sin embargo, el costo político de reprimir a la caravana migrante de octubre de 2020 ya no lo llevó el gobierno mexicano, puesto que la autoridad guatemalteca ya había tomado el relevo en estas tareas.

Los discursos xenófobos, discriminatorios y estigmatizantes utilizados por los gobiernos de México y Guatemala dan cuenta de la instrumentalización del Covid-19 para caracterizar a las personas migrantes y solicitantes de asilo como vehículos transmisores del virus, negándoles toda posibilidad, ahora con el pretexto de la pandemia, de poder solicitar protección internacional. En realidad, las acciones de estos gobiernos no hacen sino alinearse con la política general que imperó todo 2020 en Estados Unidos, de suspender el derecho de asilo a través del uso racializado de la pandemia para evitar la entrada de extranjeros indeseados, sin importar si se trata de solicitantes de asilo y se viola el principio de no devolución.

### C. La “boca del lobo”

La gravedad y desprotección de los migrantes y solicitantes de asilo bajo el Programa “Quédate en México” se han magnificado por la pandemia de Covid-19. A la fecha, no existen diagnósticos sociales y sanitarios oficiales y de carácter público que den cuenta de las acciones llevadas a cabo por México para prevenir, mitigar y atender los casos de Covid-19 entre las perso-

---

<sup>696</sup> Reina, Elena, “México moviliza a agentes de migración en la frontera sur ante el avance de la caravana. El gobierno de López Obrador se prepara para la llegada de un nuevo grupo de miles de migrantes centroamericanos a un mes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos”, *El País*, 2 de octubre de 2020.

<sup>697</sup> “Amló dice que caravana migrante es «extraña» y la califica como una provocación. Para el presidente, es raro que haya salido una caravana en víspera de la elección en Estados Unidos. Más de 3 mil personas que salieron de Honduras ya están en Guatemala”, *Animal Político*, 2 de octubre de 2020.

nas sujetas al programa. Esto es grave, considerando que la vulnerabilidad de esta población no sólo radica en circunstancias de riesgo social y jurídico, sino en las posibles complicaciones médicas que pudieran haber resultado o verse agravadas por su prolongada espera en México, toda vez que sus audiencias de solicitud de asilo en Estados Unidos se pospusieron por casi un año a raíz de la pandemia: de marzo de 2020 a febrero de 2021.<sup>698</sup>

Se pueden identificar al menos dos ejes que hacen que la estancia de las personas sujetas al Programa “Quédate en México” en el país en tiempos de pandemia sea un auténtico “Quédate en la boca del lobo”: las violaciones graves de derechos humanos que sufren durante su estancia y el aumento de la militarización en el país.

#### a. Violaciones graves de derechos humanos

México ha sido el socio ideal para que Estados Unidos llevara a cabo el Programa “Quédate en México” por dos años, aun en tiempos de pandemia. El INM no ha cesado en difundir su discurso de hacer cumplir la ley y asegurar que la internación al país “sea de manera segura, ordenada y regular”, y que es “necesario acatar medidas sanitarias y evitar aglomeraciones que faciliten la transmisión de la Covid-19”.<sup>699</sup>

La sociedad civil ha documentado deportaciones realizadas por el gobierno mexicano a altas horas de la noche o la madrugada, a través de puntos fronterizos sin condiciones de seguridad y atención digna para las personas deportadas, que contribuyan a salvaguardar sus vidas, su salud y su integridad, frente a las condiciones de riesgo generadas por la pandemia de Covid-19.<sup>700</sup> Los casos documentados muestran que los servidores del INM, en múltiples ocasiones, dejan a las personas migrantes devueltas bajo el Programa en horarios nocturnos sin protección y asesoría en las inmediaciones de los puntos de internación a México.<sup>701</sup>

Además, estas personas, por lo general, no encuentran espacio en los saturados albergues o no cuentan con dinero para pagar alojamientos particulares. Por ello, los campamentos improvisados, abarrotados de carpas, representan para algunos la única opción para asistir a sus audiencias en Es-

---

<sup>698</sup> DHS y DOJ, “Joint DHS/EOIR Statement on MPP Rescheduling”. Security, “DHS comienza a procesar a individuos del MPP a Estados Unidos para completar sus procedimientos migratorios”.

<sup>699</sup> INM, “Mantiene INM vigilancia en la frontera sur. Boletín No. 005/202”, 2021.

<sup>700</sup> FJED *et al.*, “Informe sobre los efectos de la pandemia...”, *cit.*, pp. 115-118.

<sup>701</sup> *Ibidem*, pp. 46 y 47.

tados Unidos, y no ser movilizados bajo el criterio arbitrario del INM hacia la frontera sur de México.<sup>702</sup> Estos campamentos improvisados, en medio de la pandemia de Covid-19, claramente representan un grave riesgo para la integridad y salud de las personas que allí esperan por sus audiencias. En el caso de Matamoros, la precariedad es tal que ante la falta de agua corriente y potable las personas recurren al contaminado río Bravo como única fuente para obtenerla.<sup>703</sup>

Otra situación de vulnerabilidad de estas personas es la falta de recursos económicos para llevar su proceso de asilo en Estados Unidos y tener los medios para trasladarse a las audiencias y obtener representación legal. Sin embargo, como se encuentran atrapadas en México, muchas sin la posibilidad de trabajar o de siquiera salir de los lugares donde se protegen de la extorsión y secuestro de las organizaciones criminales mexicanas, así como del contagio de Covid-19, la situación coadyuva al desistimiento de sus solicitudes de asilo.<sup>704</sup>

El programa “Quédate en México” genera graves riesgos de devolución a lugares donde las personas pueden ser víctimas de tortura y persecución en México y ser víctimas de delitos, como secuestros,<sup>705</sup> ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y reclutamiento forzado en el narco.<sup>706</sup> Es bien sabido que los actores armados no estatales de los que son víctimas las personas migrantes y solicitantes de asilo en su tránsito por México son las organizaciones criminales transnacionales, las cuales generalmente ejecutan los secuestros y dirigen el tráfico y trata de personas para diversos fines de explotación.<sup>707</sup>

Estas situaciones de criminalidad no han cesado durante la pandemia por Covid-19.<sup>708</sup> Uno de los casos más representativos de esta situación en el primer año de la pandemia fue el hallazgo en enero de 2021 de los cuerpos de diecinueve migrantes calcinados —entre ellos dieciséis guatemaltecos—

---

<sup>702</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>703</sup> “Migrantes reclaman servicios básicos en campamentos de frontera México-EE. UU.”, *EFE News*, 12 de octubre de 2020.

<sup>704</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 53.

<sup>705</sup> MSF, “Sin salida. La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo atrapada entre Estados Unidos, México y el triángulo norte de Centroamérica (TNCA)”, CDMX-Nueva York-Río de Janeiro-Barcelona, 2020, pp. 6-17.

<sup>706</sup> Pradilla, A., “Buscó asilo y terminó con el narco”, *Animal Político*, 22 de enero de 2021.

<sup>707</sup> Leutert, Stephanie, “El crimen organizado y la migración centroamericana en México”, Austin, The University of Texas at Austin, 2018, pp. 11 y ss.

<sup>708</sup> Human Rights Watch, “México: abusos contra solicitantes de asilo en la frontera con Estados Unidos”, Washington, D. C., 2021).

en Camargo, Tamaulipas.<sup>709</sup> En este crimen tuvieron participación doce policías estatales,<sup>710</sup> e incluso ocho agentes del INM, quienes mes y medio antes de los hechos habían resguardado una de las camionetas que se encontró calcinada junto con los migrantes.<sup>711</sup>

### *b. Aumento de la militarización en el país*

Desde el 4 de mayo de 2020, el despliegue militar en México se ha incrementado debido a la ejecución del plan DN-III-E, que funge como estrategia nacional de contención del Covid-19 y ha supuesto la movilización por todo el país de más de 250 mil elementos del ejército, la marina, la armada y la fuerza aérea mexicanas.<sup>712</sup> La participación de elementos militares en la emergencia sanitaria no se ha reducido a actividades de movilización de material médico y de bioprotección, sino que abarca funciones relacionadas con la seguridad pública, la vigilancia en la implementación de medidas de distanciamiento social, y también tareas humanitarias.<sup>713</sup>

La emergencia sanitaria a raíz de la pandemia por Covid-19 ha dado elementos a México para instrumentalizar la militarización como un dispositivo de control social, configurándose una clara violación al principio de actuación excepcional, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.<sup>714</sup> La inclusión de militares en tareas civiles —como aquellas relacionadas con el acceso al derecho a la salud— y de seguridad pública, conforman un “Estado de excepción” *de facto*, que es inconstitucional y

---

<sup>709</sup> “Tamaulipas: hallan calcinados los cuerpos de 19 personas asesinadas en el noreste de México”, *BBC News*, 24 de enero de 2021.

<sup>710</sup> Arroyo, Lorena, “Los policías involucrados en la masacre de Tamaulipas confiesan haber matado a los migrantes, pero niegan haberlos quemado”, *El País*, 25 de febrero de 2021.

<sup>711</sup> INM, “Ofrece INM cubrir gastos de repatriación de los cuerpos de personas migrantes guatemaltecas asesinadas en Camargo, Tamaulipas. Boletín No.080/2021”, México, INM, 2021.

<sup>712</sup> “El ejército y la fuerza aérea mexicanos continúan aplicando el plan DN-III-E, debido a la contingencia sanitaria Covid-19”, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2020.

<sup>713</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, pp. 37 y 38.

<sup>714</sup> Salazar Ugarte, Pedro, “Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción”, en Ferrer Mac-Gregor y Poisot, Eduardo (eds.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

somete a las personas a reglas y poderes extraordinarios.<sup>715</sup> La inclusión del ejército en tareas estratégicas durante la pandemia ha favorecido y magnificado la securitización fronteriza y, migratoria y se ha traducido en medidas represivas y en una mayor limitación a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo —en especial de niños, mujeres y pueblos indígenas y afrodescendientes— frente a las actuaciones de los elementos militares.<sup>716</sup>

---

<sup>715</sup> “Estado de excepción. Ahora vivimos en un estado de excepción, decretado por voluntad presidencial. Pende de un artículo transitorio incluido en la Ley de la Guardia Nacional, que es inconstitucional”, *El Financiero*, 13 de mayo de 2020.

<sup>716</sup> FJED *et al.*, “Informe de investigación «En la boca del lobo»...”, *cit.*, p. 37.