



ICRC

NOTA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19

A medida que se propaga la pandemia de COVID-19, los Estados deben afrontar un problema de salud pública excepcional que los obliga a tomar medidas cada vez más restrictivas. En ese contexto, la gestión de los movimientos migratorios suma complejidad a la labor de garantizar que las personas migrantes¹ no se vean desproporcionadamente afectadas ni por la pandemia en sí ni por las diversas medidas que adoptan legítimamente los Estados en respuesta a ella. Muchos gobiernos han aplicado ya soluciones innovadoras basadas en la solidaridad para garantizar, en sus respuestas, la inclusión de las personas migrantes (sin importar la condición jurídica de estas) y cumplir sus obligaciones internacionales incluso en estos momentos excepcionales.

Este documento se propone ayudar a los Estados a desarrollar respuestas eficaces a la COVID-19 con la debida consideración de las vulnerabilidades y las necesidades de protección específicas de las personas migrantes (incluidas las que son refugiadas y otras que necesitan protección internacional) y a conciliar el imperativo de proteger la salud pública con el de garantizar el respeto de los derechos individuales.

Desarrollar respuestas que incluyan a las personas migrantes pero beneficien a toda la comunidad

La inclusión de las personas migrantes (cualquiera que sea su condición jurídica) en las respuestas a la COVID-19 no es solamente esencial para reducir el impacto de la pandemia en los propios migrantes, sino que también es clave para la gestión de la salud pública. **Por ello, la vulnerabilidad específica de las personas migrantes se debe tener en cuenta en cualquier plan nacional de respuesta a la COVID-19.** Se requieren estrategias de difusión específicas para garantizar que esas personas tengan acceso a información, que se las incluya en las medidas de prevención y que se les asegure igualdad de acceso a tests y servicios de atención de salud. **Las barreras que actualmente impiden la inclusión de las personas migrantes en las respuestas a la COVID-19 se deben abordar con urgencia.** En particular, se deben eliminar los requisitos que exigen a los prestadores de servicios de salud y otros servicios esenciales y a los actores humanitarios que denuncien ante las fuerzas del orden o las autoridades migratorias a las personas migrantes en situación irregular. Esos requisitos pueden desalentar los

¹ El CICR, al igual que los demás componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, utiliza deliberadamente una descripción amplia de "migrantes" para incluir a todas las personas que dejan o huyen de su hogar en búsqueda de seguridad o de mejores perspectivas, y que pueden estar en dificultades y necesitar protección o asistencia humanitaria. Los migrantes pueden ser trabajadores, estudiantes o extranjeros considerados irregulares por las autoridades públicas. También pueden ser refugiados, solicitantes de asilo o apátridas. Procuramos asegurar que todos los migrantes, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo, obtengan la protección que tienen derecho a recibir conforme al derecho internacional y al derecho interno, pero adoptamos una descripción inclusiva para reflejar nuestra práctica operacional y subrayar que todos los migrantes están protegidos por varios ordenamientos jurídicos.

pedidos de ayuda de las personas migrantes para encontrar un entorno más propicio para la adopción de medidas preventivas, para ponerse en cuarentena o para acceder a servicios de salud.

Adaptar la respuesta a las circunstancias específicas de las personas migrantes más vulnerables

La adaptación de los planes de respuesta a la COVID-19 a las circunstancias particulares de las instalaciones de detención de migrantes, los campamentos, los asentamientos formales e informales y los sitios colectivos, además de para personas migrantes en tránsito o sin hogar, requiere atención específica. También se debe abordar el impacto de la COVID-19 en personas migrantes que están desamparadas, tienen empleos temporales o precarios o dependen de jornales para subsistir.

- ✓ Se debe brindar con urgencia **acceso a alojamiento u hogares de emergencia** adecuados donde se puedan aplicar las medidas de prevención y control de infecciones de COVID-19 (sin obstáculos relacionados con la condición migratoria) a las personas sin hogar, en tránsito, liberadas de centros de detención o evacuadas de campamentos y que no cuenten con opciones alternativas de alojamiento en la comunidad. Se debe dar prioridad a las personas cuyo estado las haga más vulnerables a las complicaciones derivadas de la COVID-19 (es decir, adultos mayores, personas con problemas de salud previos, menores no acompañados y familias).
- ✓ Para las personas migrantes que dependen de servicios sociales o ayuda humanitaria para su supervivencia, **se debe garantizar la continuidad de esos servicios y esa asistencia humanitaria**, de una manera que proteja la seguridad tanto de las personas migrantes como del personal respectivo.² Las políticas establecidas por los Estados para mitigar el impacto social y humanitario de la desaceleración económica generada por la COVID-19 en los trabajadores y en otros grupos vulnerables o marginados debe incluir a las personas migrantes.
- ✓ **Se necesitan urgentemente planes de contingencia integrales que sigan las directrices de salud pública para sitios colectivos, campamentos, asentamientos formales e informales e instalaciones de detención de migrantes.** Cualquier medida de cuarentena o de aislamiento obligatorio o de otro tipo que se justifique en esos contextos debe ir acompañada de medidas de prevención adecuadas y de las condiciones idóneas de preparación y respuesta a nivel médico. Esas medidas son sumamente importantes para evitar exponer a personas no infectadas a personas infectadas con COVID-19 y, en última instancia, para no incrementar la morbilidad y la mortalidad evitables entre personas migrantes, miembros del personal y la comunidad en general.
 - Para reducir o eliminar las condiciones de **detención**³ que pueden incrementar el riesgo de contagio (tal como se ha hecho ya en varias jurisdicciones), las autoridades deben:

² La protección del personal, y en particular de quienes trabajan en la atención de salud, es crucial para la respuesta. V. OMS, *Rational use of personal protective equipment (PPE) for coronavirus disease (COVID-19)*, 19 de marzo de 2020, disponible en inglés en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331498/WHO-2019-nCoV-IPCPPE_use-2020.2-eng.pdf [consultado el 27 de marzo de 2020].

³ Se hacen recomendaciones específicas sobre la gestión de la COVID-19 en lugares de detención en el documento de la OMS *Preparedness, prevention and control of Covid-19 in prisons and other places of detention, Interim guidance*, del 15 de marzo de 2020, disponible en inglés en: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention-2020> [consultado el 6 de abril de 2020].

tomar todas las medidas posibles para reducir el número de personas sometidas a órdenes de detención migratoria nuevas; analizar la posibilidad de liberar a personas que se encuentren detenidas por razones migratorias; y evaluar la opción de cerrar las instalaciones de detención de migrantes que no sean adecuadas para prevenir y controlar la infección y para gestionar la situación de las personas que se enfermen.⁴ Cualquier persona trasladada o liberada de su lugar de detención debe tener acceso a alojamiento y a los servicios de salud y otros servicios esenciales que requiera.

- En todos esos casos, al igual que cuando se aplican alternativas a la detención migratoria, **es importante no confundir las restricciones por motivos de salud pública con las medidas restrictivas vinculadas con la inmigración.**
- Las autoridades deben evitar la creación de **campamentos** nuevos en los que probablemente será imposible tomar medidas de prevención adecuadas.⁵ Se deben evaluar seriamente (sobre todo en situaciones de hacinamiento y cuando imperen otros tipos de condiciones de vida precarias) las opciones de descongestionar las instalaciones, con una evacuación prioritaria de las personas vulnerables y de los casos sospechosos de infección con COVID-19, o de evacuar la totalidad de los campamentos y asentamientos (ya sean formales o informales). El cierre de los campamentos, como medida de contingencia que permita a sus habitantes abandonar zonas de hacinamiento, debe planificarse cuidadosamente, respetando las directrices de salud pública.

Importante: ninguna de las recomendaciones mencionadas se debe interpretar como una promoción de las deportaciones o de procedimientos de deportación acelerados *a fortiori*.

Mantener el acceso al asilo⁶ y las excepciones humanitarias a las restricciones de viaje

Los Estados tienen derecho a tomar medidas para evaluar y gestionar los riesgos de salud pública, incluidos los que puedan surgir en relación con la llegada a sus fronteras de ciudadanos de otros países. **Las restricciones de circulación y las medidas fronterizas de emergencia deben respetar el derecho**

⁴ Para más información sobre la política del CICR en relación con la detención migratoria, incluida la detención de niños y niñas por razones migratorias, v. CICR, *Documento de doctrina del CICR sobre la detención de migrantes*, abril de 2016, disponible en: https://www.icrc.org/es/download/file/75049/160490_gva_160779_icrc_policy_paper_on_immigration_detention_es.pdf [consultado el 4 de abril de 2020] y CICR, *Segundo comentario del CICR sobre el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular – Enfoque sobre la detención migratoria*, 25 de octubre de 2017, disponible en: https://www.icrc.org/es/download/file/63932/2017_icrc_second_comment_on_the_compact_on_migration_public_es.pdf [consultado el 25 de marzo de 2020].

⁵ Se pueden consultar las recomendaciones específicas sobre la gestión de los campamentos para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en *IASC Interim Guidance Scaling COVID-19 Outbreak Readiness and Response Operations in Camps and Camp-like Settings*, disponible en inglés en: <https://interagencystandingcommittee.org/other/interim-guidance-scaling-covid-19-outbreak-readiness-and-response-operations-camps-and-camp> [consultado el 25 de marzo de 2020].

⁶ ACNUR, *Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19*, 16 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5e786ab14> [consultado el 4 de abril de 2020].

internacional. No pueden ser discriminatorias y deben ser necesarias, proporcionadas y razonables en relación con el objetivo de proteger la salud pública.

Cuando no hay protección disponible en un país dado, un desplazamiento transfronterizo es muchas veces la única opción disponible para que una persona pueda evitar violaciones de sus derechos fundamentales, especialmente en conflictos armados y en otras situaciones de violencia. Por eso, **deben mantenerse las vías disponibles para que las personas solicitantes de asilo accedan a protección internacional.** El rechazo sistemático de todas las personas extranjeras en la frontera de una forma que impida la admisión de quienes necesiten protección internacional y sin medidas para evitar la devolución a su país de origen es incompatible con las obligaciones de los Estados según el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. **Dado que el principio de no devolución (*non-refoulement*) protege los derechos absolutos y no revocables, la denegación del acceso al territorio sin brindar las garantías correspondientes no puede justificarse por ningún riesgo de salud.** Si se identifica un riesgo de salud de ese tipo para una persona o un grupo de personas, pueden aplicarse otras medidas (como la realización de tests o la imposición de cuarentenas) que permitan a las autoridades limitar los riesgos de salud para las poblaciones de acogida a la vez que se respeten las obligaciones internacionales del Estado.

Las excepciones humanitarias a las restricciones de viaje deben mantenerse, por ejemplo, para permitir el acceso a atención médica crítica o incluso que salve vidas o para reunificaciones familiares cuando se trate de personas muy dependientes que requieran ayuda para realizar las actividades cotidianas. Los procedimientos de reasentamiento críticos o que salven vidas deben reanudarse inmediatamente.

Garantizar que las personas migrantes reciban un trato humano y protección contra la estigmatización y la violencia

En todas las circunstancias, **el principal interés debe ser que se trate con humanidad a las personas migrantes,** se respeten sus derechos según el derecho internacional y no se las exponga a riesgos de salud inmediatos o previsibles innecesarios, a la vez que se mitiguen los peligros para la salud pública. En el contexto de la adopción de medidas excepcionales y medidas de emergencia en la gestión de fronteras para impedir la propagación de la pandemia de COVID-19, como en cualquier otra situación que afecte el orden público, **solo podrá emplearse la fuerza cuando este sea el último recurso y siempre respetando el derecho de los derechos humanos y las normas de derechos humanos.** En línea con el derecho internacional de los derechos humanos, cualquier uso de la fuerza debe ser coherente con los principios y requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y responsabilidad.⁷

Además, en un contexto donde ya se ejerce discriminación, las personas migrantes corren el riesgo de ser culpadas por la propagación de la pandemia, lo cual puede exacerbar el riesgo de violencia que afrontan a manos de grupos xenófobos o de las comunidades en su conjunto. En situaciones en las que se identifiquen esos riesgos, las autoridades (incluidos los organismos de seguridad) tienen la **obligación de proteger a las personas migrantes** ante posibles malos tratos. Las autoridades también tienen una responsabilidad específica de no fomentar los discursos negativos contra las personas migrantes y de rebatirlos.

⁷ CICR, *Comentario del CICR sobre el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular*, 6 de julio de 2017, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/comentario-del-cicr-sobre-el-pacto-mundial-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular> [consultado el 4 de abril de 2020].

Preservar la unidad familiar y evitar la desaparición de personas migrantes

Los Estados deben tomar todas las medidas factibles para impedir las separaciones familiares y el riesgo de desaparición o muerte de personas migrantes (entre otras situaciones, durante la gestión de pasos fronterizos, las evacuaciones médicas y las implementaciones de medidas de cuarentena y de otros tipos en respuesta al brote de COVID-19).⁸ En caso de que una separación familiar sea necesaria por motivos de salud, las autoridades deben asegurarse de que se haga de una manera ordenada y por un plazo estrictamente necesario y de que se preserven las opciones de comunicación y mantenimiento del contacto entre familiares. Se deben tomar medidas, como mantener un registro sistemático de los datos de las personas ingresadas en instalaciones médicas, de salud o de cuarentena, para facilitar la reunificación familiar siempre que sea posible y para informar a los familiares de una persona, dentro o fuera del país, en caso de que fallezca.

Promover la cooperación, la solidaridad y las responsabilidades compartidas a nivel internacional

En un momento de globalización y de gran interdependencia entre países que afrontan el problema complejo de gestionar los movimientos migratorios ante la COVID-19, debe prevalecer la cooperación entre Estados, condición necesaria para garantizar la eficacia de las respuestas nacionales, regionales e internacionales. Cuando corresponda, la **descongestión o evacuación de campamentos** debe ser parte de un mecanismo más amplio de responsabilidades compartidas a nivel regional o internacional, en un momento en el que es probable que la capacidad de cualquier país se vea superada. Cuando haya **personas migrantes en tránsito** que queden varadas en zonas fronterizas, debe prevalecer la coordinación entre las autoridades a ambos lados de la frontera, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: las opciones de alojamiento en cada país, sus capacidades respectivas para realizar tests y el cribado de las personas afectadas, sus capacidades de aplicar una cuarentena cuando sea adecuado hacerlo, los servicios de atención de salud disponibles y las posibilidades de traslado seguro. Además, teniendo en cuenta que los países a los que se podría devolver a esas personas tienen generalmente sistemas de salud con pocos recursos, deben suspenderse **los retornos forzados** y los retornos que no sean estrictamente voluntarios, con el objetivo de impedir la propagación del virus.⁹

Hacer un seguimiento periódico del impacto de la respuesta a la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes

⁸ Para más información sobre la política del CICR sobre personas migrantes desaparecidas y sus familiares, v. CICR, *Missing Migrants and their Families - Recommendations to Policy-makers*, agosto de 2017, disponible en inglés en: <https://www.icrc.org/en/document/missing-migrants-icrc-recommendations-policy-makers> [consultado el 25 de marzo de 2020].

⁹ Esto incluye los “retornos inducidos”, las “expulsiones constructivas/encubiertas” y los retornos asistidos sin un carácter estrictamente voluntario o que se realicen tras una decisión de expulsar a la persona en cuestión. Aquí se mencionan las medidas con las cuales los Estados “inducen” o “incentivan” los retornos al generar circunstancias cuyo efecto es dejar a la persona migrante sin alternativa real al retorno o circunstancias de las que se pretenda que tengan ese efecto (p. ej., condiciones de vida precarias; detención indefinida; falta de seguridad en el Estado de acogida). Cuando un Estado no puede devolver a una persona migrante en cumplimiento del principio de no devolución mediante medidas directas (orden de abandonar el país – recurso eficaz contra esa orden – si se decide que la orden es legal, cumplimiento de la orden por parte de las autoridades del Estado), no debe tomar medidas indirectas ni encubiertas con el mismo efecto.

Se debe hacer un seguimiento cuidadoso del impacto en las personas migrantes (sin importar su condición jurídica) de la pandemia de COVID-19 y de las respuestas de las autoridades relacionadas con esa pandemia, para adaptar las decisiones que se tomen, mejorar su eficacia, garantizar su legalidad según el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, y minimizar su impacto humanitario.

CONCLUSIÓN

Aprovechando su presencia operacional en las rutas migratorias, el CICR ya participa activamente (junto con el personal y los voluntarios y las voluntarias del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) en la respuesta humanitaria a la pandemia de COVID-19: presta asistencia médica y forense; brinda apoyo a las autoridades detenedoras; incrementa la provisión de agua y la higiene en contextos especialmente vulnerables o críticos, como los hospitales y las instalaciones de detención; sensibiliza a las comunidades migrantes sobre las medidas de prevención y contribuye a su inclusión en la respuesta de las autoridades; facilita el contacto entre familiares separados, etc. El CICR reconoce los enormes desafíos que deben afrontar las autoridades y la presión que soportan los servicios públicos en su intento de dar respuesta a la pandemia de COVID-19. El CICR, con sus socios del Movimiento, está listo para ayudar a las autoridades a aplicar estas recomendaciones y a adaptarlas a los desafíos específicos que los distintos gobiernos deban afrontar para trazar sus respuestas a la pandemia.

Ginebra, 8 de abril de 2020

El mandato y la misión humanitaria del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se basan en tratados internacionales (en particular, los Convenios de Ginebra de 1949), en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento) y en las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Conferencia Internacional).¹⁰

En particular, el trabajo del CICR con las personas migrantes se basa en la resolución 3 de la XXXI Conferencia Internacional (2011).¹¹ Esa resolución anima a los Estados y al Movimiento a colaborar para dar respuesta al sufrimiento y a las necesidades de las personas migrantes y pide a los Estados “que permitan a las Sociedades Nacionales, de conformidad con los Estatutos del Movimiento, y particularmente, con los Principios Fundamentales, gozar de acceso efectivo y seguro a todos los migrantes, sin discriminación e independientemente de su condición jurídica”.

El CICR colabora con las Sociedades Nacionales y con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) para garantizar que las personas migrantes reciban la protección y la asistencia que necesitan. El CICR cumple una función destacada en la labor de protección del Movimiento, especialmente en los siguientes aspectos: visitas a personas migrantes detenidas; interacción con los Estados en un diálogo sobre las consecuencias humanitarias y el impacto de las políticas migratorias de esos Estados en los derechos de las personas migrantes; restablecimiento del contacto entre familiares y esfuerzos por averiguar lo sucedido a personas desaparecidas y su paradero y por dar apoyo a los familiares de estas; y prestación de servicios forenses, que incluyen garantías de que los restos humanos se manejen de manera digna y adecuada.

El Movimiento no trata de impedir ni de alentar las migraciones. Se centra en dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes más vulnerables en sus viajes, desde el momento en el que abandonan el país de origen hasta que llegan al país de destino. Lo que diferencia al Movimiento de otros organismos humanitarios es su proximidad con los migrantes vulnerables a través de su red de respuesta en rutas migratorias y su enfoque claramente basado en la vulnerabilidad, que se centra en satisfacer las necesidades de las personas migrantes sin importar por qué han huido ni dónde se encuentran. Además, el Movimiento trata de asegurarse de que todas las personas reciban la protección a la que tienen derecho según el derecho nacional e internacional, incluida la protección especial conferida a ciertas categorías de personas, como las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas.

¹⁰ La Conferencia Internacional es el máximo órgano deliberante del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Reúne a todos los componentes del Movimiento y a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra. Se celebra cada cuatro años.

¹¹ XXXI Conferencia Internacional, resolución 3, “Migración: acceso, dignidad, respeto por la diversidad e inclusión social”, 28 de noviembre de 2011, disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-3-2011.htm> [consultado el 6 de abril de 2020].