

ARTÍCULO

Gestión de crisis y tránsitos migratorios. Retos para la administración pública en tiempos de COVID-19

GESTIÓN DE CRISIS Y TRÁNSITOS MIGRATORIOS. RETOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DE COVID-19

Investigadores: Jorge Enrique Culebro Moreno¹
ORCID: 0000-0002-1200-4469
Universidad Autónoma Metropolitana
Ciudad de México. México
jcmoreno@correo.cua.uam.mx

Carlos Alberto González Zepeda²
ORCID: 0000-0003-0928-5228
Universidad Autónoma Metropolitana
Ciudad de México. México
carlosgonzalezpeda@gmail.com

RESUMEN

El propósito del artículo consiste explorar algunos de los principales retos para la administración pública en el contexto de la respuesta a tránsitos migratorios producto de la de la COVID 19. Se analizan las lógicas institucionales de los principales organismos nacionales e internacionales encargados de responder a la crisis sanitaria, expresadas en su diseño institucional. La idea es observar la forma en la cual estas lógicas han influido en la dinámica y los retos de la administración pública, y en su caso generar tensiones entre los diversos actores en la respuesta a la crisis sanitaria. Teórica y metodológicamente se sigue una estrategia cualitativa de estudio de caso, en la cual se analiza el marco normativo que le dio origen

a estas organizaciones. Algunos de los resultados apuntan hacia la importancia de la articulación de las principales organizaciones para la gestión de las migraciones durante la reciente crisis sanitaria.

PALABRAS CLAVE

Crisis transfronteriza, gestión de crisis, migraciones, administración pública mexicana, COVID-19.

1 Profesor Titular C de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa, Coordinador del Cuerpo Académico Organización, Institución y Asuntos Públicos, responsable del Seminario de Análisis Institucional del posgrado en CSH, así como del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional (LAIO). Coordinador de Estudios Lic. en Derecho. Doctor en Administración y Teoría de la Organización (Doctor Raerum Politicarum) por la Universidad de Bergen, Noruega, en el Departamento de Administración y Teoría de la Organización. Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, estudios de intercambio en la Escuela de Graduados en Administración Pública de la Universidad de Colorado en Denver. Licenciado en Derecho por la FES-Acatlán, UNAM, y en Periodismo por la Escuela Carlos Septién García. Estudios de posgrado en la Academia de Derecho Internacional de la Haya, Países Bajos. Miembro del SNI Nivel II, perfil deseable PROMEP y Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. (COORD). Áreas de interés: Regulación, reforma administrativa.

2 Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa (UAM-C) y Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Actualmente es Doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades en la UAM-C, investigador en el Grupo de Investigación del Seminario en Estudios Multidisciplinarios sobre Migración Internacional (SEMMI). Ha sido investigador visitante en el Maria Sibylla Merian Center for Advanced Latin American Studies (CALAS) en Guadalajara, México. Y participa como investigador en el Grupo de Trabajo "Fronteras: movilidades, identidades y comercios", del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO 2019-2022). Intereses investigativos: estudios transnacionales, territorio, espacio y movilidad; estudios organizacionales e institucionales; protección social en contextos de movilidad migratoria; métodos de investigación cualitativos y etnografía.

ABSTRACT

The purpose of the article is to explore some of the main challenges for public administration in the context of the response to migratory transits as a result of COVID 19. The logical institutions of the main national and international organizations in charge of responding to the health crises, expressed in its institutional design. The idea is to observe the way in which these logics have influenced the dynamics and challenges of public administration, and where appropriate, generate tensions between the various actors in the response to the health crisis. Theoretically and methodologically, a qualitative case study strategy is followed, in which the regulatory framework that gave rise to these organizations is analyzed. Some of the results point to the importance of the articulation of the main organizations for the management of migrations during the recent health crisis.

KEYWORDS

Cross-border crisis, crisis management, migrations, Mexican public administration, COVID-19.

Recibido: 31 de julio de 2022

Aceptado: 03 de noviembre de 2022

DOI: 10.35485/rcap83_2

INTRODUCCIÓN

El año de 2020 representó el inicio de una nueva era no sólo para el sector salud a nivel mundial, sino también el comienzo de nuevos retos para la gestión pública. Para muchos especialistas esto implicó un punto de inflexión para la sociedad, y los gobiernos que debieron enfrentar la crisis en condiciones diferentes, algunos de estos países contaban con sistemas nacionales de salud desarrollados y en condiciones adecuadas para atender la crisis sanitaria por COVID-19; otros en cambio, afrontaron la crisis en condiciones muy diferentes y con sistemas nacionales de salud deficientes, así como con legados históricos que dificultaron la atención.

En el tema migratorio, de acuerdo con datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), a mediados de 2020 había 280 millones de personas migrantes en el mundo, no es de sorprender que en la más reciente caravana de migrantes provenientes en su mayoría de Centro América que cruzó la frontera sur de México con el objetivo de llegar a Estados Unidos se llegaron a contar a más de 110.000 personas, lo que resalta el papel crucial de las caravanas como una estrategia de movilidad, solidaridad (Valenzuela-Moreno, 2022) y protección colectiva ante los peligros que representa la migración clandestina, lo que ha demandado la respuesta de las autoridades para garantizar una migración segura, ordenada y regular (González, Gandini, Fernández et al., 2019); pero también como una forma de rebelión, una insurrección al gobierno fronterizo establecido por los estados de la región (Varela y McLean 2019).

Fenómenos como la pandemia han originado una crisis con características muy diferentes a otras (Boin et al 2021), sobre las cuales el gobierno debe hacer frente con nuevas herramientas, pero también con una administración pública heterogénea y en la mayoría de las ocasiones con sistemas político-administrativos fragmentados, los cuales funcionan con organizaciones con objetivos distintos (Arellano, 2021) y distintas lógicas institucionales. Así el propósito del artículo consiste en explorar las distintas lógicas institucional-organizacionales de los principales organismos involucrados en la gestión de crisis con respecto a las personas migrantes que transitan en condición irregular por México. Para llevarlo a cabo se realizará un análisis de los principales ordenamientos legales de estas organizaciones tales como el Instituto Nacional de Migración, la Guardia Nacional y el sector salud. Se hace hincapié en el diseño institucional para conocer cuáles son las lógicas las configuraciones que pueden generar tensiones y conflictos entre los diversos actores encargado de la gestión y atención de las personas migrantes.

El orden del artículo es el siguiente en la primera parte se señalan algunos conceptos tales como Crisis, Gestión de crisis, y crisis transfronteriza; en la segunda se aborda el tema de la migración en el contexto de crisis. La tercera parte se exponen los casos de los organismos nacionales e internacionales y finalmente la discusión y conclusiones.

1. CRISIS, GESTIÓN DE CRISIS Y MIGRACIÓN.

Conceptos como crisis han sido abordados desde diversas perspectivas para analizar distintos fenómenos (Boin and t Hart, 2007). Gran parte del interés por estudiar las crisis proviene de algunos hechos como los ataques terroristas del 11 de septiembre, la explosión en la planta nuclear de Chernóbil; así muchos de los análisis han adquirido un renovado interés, con lo cual la investigación sobre desastres se ha beneficiado de diversos enfoques y disciplinas para su análisis (Rodríguez et al, 2017).

Desde las ciencias sociales en el abordaje del “desastre” han identificado al menos tres dimensiones: la primera, como un evento en el contexto de la naturaleza que implica la disrupción de rutinas, y también como una situación social precipitada por una destrucción de fuerzas de la naturaleza, pero que al mismo tiempo desestabiliza el sistema social, lo que supone un grado de vulnerabilidad; la segunda, recupera los enfoques centrados en la idea del “peligro” que ven al desastre como una situación similar a un evento extremo que aparece cuando se encuentra o colisiona un agente peligroso con un sistema social; y la tercera, ubica al desastre como fenómeno social que incluye cuatro dimensiones: el alcance del impacto, la velocidad de inicio, la duración del impacto y la preparación social, caracterizando los eventos en términos sociales e interpersonales (Perry, 2007, pp. 8-12).

Por otro lado, hablar de crisis va muy en sintonía con desastres, pero tienen características muy diferentes. La crisis

se relaciona con alguna situación en particular que amenaza la estabilidad de valores ampliamente compartidos o los sistemas que sustentan la vida de una sociedad como la seguridad, el bienestar, la salud, la integridad, entre otros (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). Para la administración pública, la crisis por una parte representa coyunturas críticas para los sistemas políticos, y por otra parte situaciones en las cuales los funcionarios pueden llegar a percibir alguna amenaza que requiere de acciones urgentes (Boin y Hart, 2022). De esta forma, la gestión de crisis se relaciona todas aquellas acciones o medidas dirigidas a disminuir el impacto de la crisis (Hart et al 2001; Hart y Sundelius, 2013), lo que incluye no solo un conjunto complejo de actores, sino también una dinámica institucional y diversas líneas de gobierno.

En general estas respuestas se enfocan a cumplir con las siguientes funciones: (1) la detección temprana (2) creación de sentido, (3) tomar decisiones críticas, (4) Coordinación (5) dar significado a la crisis (6) rendir cuentas por el desempeño y (7) aprender de las lecciones (Boin y Hart, 2007, Boin et al 2013). Todas estas pueden ocurrir en las distintas fases como preparación, respuesta y aprendizaje (Hart and Sundelius, 2013).

En particular, en el caso de la migración, generalmente se le asocia con las llamadas crisis transfronteriza que se caracteriza por atravesar no sólo las fronteras entre los países sino también diversos niveles organizacionales en los gobiernos que tratan de enfrentarla (Blondin y Boin, 2020). Para este tipo de crisis la colaboración y la coordinación entre los niveles, organizaciones y

países es fundamental para reducir el impacto. Así, para las migraciones, que frecuentemente se etiquetan como *crisis*, vemos que las acciones de los gobiernos se enfocan entre otras cosas en generar una percepción en la sociedad sobre las personas migrantes, refugiadas y desplazadas como una *amenaza* a dicho sistema, por lo que la respuesta inmediata se materializa en el bloqueo de la movilidad por medio de la externalización de fronteras, la persecución, la detención y la deportación (González y Mongot, 2022).

No obstante, al mismo tiempo que los gobiernos despliegan diversas políticas de control cada vez más restrictivas como parte de la *gestión* para ordenar y regular los flujos migratorios, articulan instrumentos de cooperación en distintos niveles que se materializan en políticas de control sostenidas bajo el discurso de los derechos humanos para legitimar las acciones de la *administración* eficaz de las migraciones (Domenech, 2013).

2. CRISIS TRANSFRONTERIZA Y MIGRACIÓN.

2.1 Movilidad migratoria en las Américas

Las migraciones son procesos humanos provocados en gran medida por la falla de las instituciones de los gobiernos nacionales que no son capaces de brindar acceso a derechos sociales, bienestar, seguridad y fuentes de ingreso suficientes a la población, pero también por la implementación de programas y políticas económicas, intervenciones armadas, el despojo de recursos y desastres naturales,

atribuibles a la actividad económica de los países del Norte Global (Díaz, Gómez y González, en prensa). Mientras en los países de *tránsito* se aprecia la ejecución de diversos mecanismos de *governabilidad* que buscan disminuir el impacto de los movimientos migratorios sometiendo, vulnerabilizando y criminalizando a las personas que abandonan sus países de origen para cruzar las fronteras internacionales de manera irregular. Visibilizando durante el proceso el papel que juegan diferentes actores, en distintos niveles, para brindar ayuda, hospitalidad y acceso a derechos a las personas migrantes, desplazadas y solicitantes de refugio, en los países por donde transitan y donde eventualmente se han asentado.

Con relación al continente americano, Estados Unidos es el principal destino migratorio de quienes buscan mejores condiciones laborales, así como para quienes huyen de la violencia, la desigualdad y la pobreza que se han agudizado en varios países de la región (Martínez, 2022). Asimismo, es una región donde los Estados han redoblado sus formas de control, vulnerando el derecho humano a la libre movilidad, orillando las personas a buscar rutas cada vez más peligrosas donde negocian su movilidad con gentes migratorios, elementos policiacos, militares y otros actores paraestatales como el crimen organizado que también ejerce control y violencia hacia estas poblaciones (Álvarez, 2021).

Bajo este panorama, los movimientos migratorios trastocan el orden fronterizo regional para dar lugar a diferentes prácticas de control como la externalización de las fronteras, la contención, la disuasión y el bloqueo

de la movilidad humana (Domenech, 2013). Por ejemplo, en el caso de México como un país de tránsito irregular hacia Estados Unidos, las acciones de la AP en la gestión de las migraciones se han basado en procesos de securitización, criminalización y militarización de las fronteras, así como en la expansión de los operativos de control (Domenech, 2021) y en la proliferación de centros de detención que violentan los derechos humanos de las personas migrantes (De la Reguera, 2019). Fortaleciendo la idea de “frontera vertical” que nos ilustra cómo los migrantes, desplazados y solicitantes de refugio de varias regiones combaten las crueles políticas migratorias de México y Estados Unidos que los empujan a manos de traficantes sin escrúpulos (Wolff, 2022), dejando ver las articulaciones entre agentes migratorios, fuerzas de seguridad y actores del crimen organizado que han creado escenarios de violencia extrema que incluyen extorsiones, secuestros, violaciones, desapariciones y muertes (Domenech, 2021).

2.2 Contexto del tránsito migratorio por México

La falta de opciones para llevar a cabo una movilidad ordenada y segura obliga a las personas migrantes a buscar rutas cada vez más peligrosas que ponen en riesgo su vida a manos del crimen organizado que en el contexto de México como país de tránsito es un actor protagonista involucrado en la violencia, trata, tráfico y extorsiones ejecutadas en contra de migrantes indocumentados en los últimos años (Lagunes, en prensa). Por ejemplo, como nos muestran los últimos acontecimientos que circularon en diversos medios de comunicación:

las 55 personas que murieron en diciembre de 2021 cuando el tráiler que las transportaba se accidentó en Chiapa de Corzo, Chiapas; las 275 personas que fueron abandonadas en mayo de 2022 en la caja de un tráiler en el estado de Veracruz; y recientemente, junio de 2022, la trágica noticia sobre las 53 personas migrantes que perdieron la vida asfixiadas y sofocadas en la caja de un tráiler abandonado en San Antonio Texas, de las cuales 27 eran ciudadanos mexicanos (González y Mingot, 2022).

A esto se suma la corrupción y prácticas de extorsión, secuestro y tortura ejecutadas a manos de las autoridades del Estado mexicano como el Instituto Nacional de Migración (INM), la Guardia Nacional, las Policías estatales, entre otras, que además están involucradas en casos de desapariciones forzadas de decenas de migrante sin documentados (Lagunes, en prensa). Además de la tortura y ejecución de migrantes por ejemplo en San Fernando, Tamaulipas, en 2010; en Cadereyta, Nuevo León, en 2012 y en Camargo, Tamaulipas, en 2021, que dejan ver la falta de atención y la tolerancia de las autoridades mexicanas respecto de las masacres de personas migrantes (Pérez y Díaz, 2022).

En este escenario es donde la llamada *migración de supervivencia* (Lagunes, en prensa) por territorios hostiles adquiere diversas modalidades para hacer frete a las adversidades generadas por el despliegue de diversos mecanismos y prácticas de control fundadas en la gobernanza de los flujos migratorios (Domenech, 2021). En México, por ejemplo, una modalidad han sido las “caravanas de migrantes” que de acuerdo con Varela y McLean (2019),

además de representar un ejercicio de autodefensa migrante, son la punta del iceberg de una crisis que involucra a cientos de personas y familias enteras atrapadas en un confín territorial y temporal, esperando en las franjas fronterizas para poder entregarse a las autoridades migratorias y pedir asilo incluso intentando afincarse en México para preservar la vida. No obstante, las caravanas han sido una forma de organización de la movilidad humana que sirve como:

Estrategia de protección colectiva entre las propias personas migrantes y las organizaciones que las acompañan como una inversión de la estrategia de invisibilidad que por tiempo fue utilizada para transitar por el territorio mexicano. Por eso en ellas incluso migran personas que están en condición regular. González, Gandini, Fernández, et al., 2019, sp.

2.3 Crisis migratorias en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos

Los esfuerzos nacionales destinados a *gestionar la migración* a través de la ejecución de políticas más restrictivas han hecho que las personas migrantes, refugiadas, desplazadas sean etiquetadas como una amenaza para el control sobre la soberanía y para la cohesión social y cultural de los países de tránsito y destino (Asakal *et al.*, 2017). Dichas políticas se materializan en acciones institucionales que resaltan el papel de los Estados-nación para articular normativas, leyes, reglamentos y otros dispositivos en materia de migración (Nejamkis, Conti y Aksakal, 2021), basados en la ilegalización,

racialización y precarización de los migrantes que son vistos como “riesgos” y por lo tanto vigilados de cerca (Heyman, 2013).

Por ejemplo, en el caso de la llamada *crisis de refugiados venezolanos* que, de acuerdo con la OEA, 5.6 millones de venezolanos han huido del país (OEA, 2021) para buscar refugio en países como Estados Unidos (465 000), Canadá (22 000), México (102 000), Colombia (1 743 000), Ecuador (431 000), Perú (1 050 000), Chile (457 000) entre otros (OEA, 2021), la situación se vuelve interesante porque a nivel mundial solo Siria (un país en guerra) supera a Venezuela en el Flujo de migrantes y refugiados. Estos huyen diariamente por vías irregulares y peligrosas a causa de la emergencia humanitaria (acceso a derechos sociales básicos como alimentación), las violaciones a los derechos humanos, la violencia generalizada, el colapso de los servicios públicos y el colapso económico (OEA, 2021).

Mientras en el caso de la crisis de la migración haitiana a raíz del terremoto que devastó Haití en 2010 se articuló una nueva tendencia de movilidad en el continente americano, así como de las formas de la política humanitaria (Coello, 2019). A partir de 2016, ante la crisis económica y política en Brasil, los ciudadanos haitianos comenzaron a salir de dicho país con el fin de llegar a Estados Unidos. Atravesaron las fronteras de Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala, hasta llegar a México (Coello, 2019). Durante ese año más de 17 000 migrantes haitianos y casi 4 000 africanos llegaron a ciudades fronterizas mexicanas como Tapachula,

Chiapas, con el propósito de solicitar asilo en Estados Unidos (COLEF, CNDH, 2018).

Sin embargo, las dificultades legales para llegar y solicitar asilo en Estados Unidos empujan a muchos migrantes de diversas nacionalidades a permanecer en México en condiciones legales y socioeconómicas inciertas. En comparación con la migración centroamericana, y caribeña por México, por ejemplo, la migración africana a través de América Latina es pequeña, por lo que la mayoría de los países latinoamericanos no priorizan a los africanos en sus políticas de gestión migratoria, que a menudo se limitan a facilitar el tránsito hacia los Estados Unidos (Mingot y González, 2022).

3. LÓGICAS INSTITUCIONALES.

A continuación, se describen a los principales organismos responsables de atender la migración en México, sobre todo en lo que ha sido la respuesta del gobierno frente a Covid-19. Estos organismos son el Instituto Nacional de Migración, La Guardia Nacional y la Secretaría de salud. Se revisó la legislación que dio origen a estos organismos, entre las que están: El Estatuto de la ACNUR, Ley del Instituto Nacional de Migración y la Ley de la Guardia Nacional.

3.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

La ACNUR fue creada en 1950 poco después de haber terminado la segunda guerra mundial y con el propósito de ayudar a todas aquellas personas que habían huido de sus países, principalmente de Europa.

Desde entonces ha venido apoyando todas aquellas situaciones y crisis de refugiados en el mundo. En términos generales la ACNUR se encarga de aplicar las disposiciones de la Convención de Refugiados de 1951 en la que señalan las características de los refugiados y las obligaciones de los países firmantes como la no devolución de los refugiados.

Organizacionalmente, se trata de un organismo especializado de las Naciones Unidas, y se rige por la Asamblea General de la ONU y por el Consejo Económico y Social. De acuerdo con su Estatuto, la actuación de la ACNUR es apolítica y humanitaria y social (Cap 1. Art. 2). El Alto Comisionado se elige por la Asamblea General a propuesta del Secretario General. Alto Comisionado, la Oficina del Inspector General, que supervisa las actividades del Alto Comisionado; cuenta además con un Equipo Ejecutivo Senior integrado por el Alto Comisionado, la Alta Comisionada Adjunta, el Alto Comisionado Auxiliar para la Protección, El Comisionado Auxiliar para las Operaciones y Jefe de Gabinete, así como el personal designado en cada uno de los países donde opera. Se compone también por el Buró del Comité Ejecutivo, así como un Comité Permanente (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sf).

3.2 Instituto Nacional de Migración (INM).

El INM no fue creado el 19 de octubre de 1993 y es un órgano desconcentrado que depende de la Secretaría de Gobernación, y que de acuerdo al

artículo segundo tiene por *objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.*

En cuanto a la estructura organizacional el INM se integra por:

Un Consejo; Un Comisionado; Una Coordinación de Supervisión y Control Operativo; Una Coordinación de Regulación de Estancia; Una Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración; Una Coordinación de Planeación e Investigación; Una Coordinación de Relaciones Interinstitucionales; Una Dirección de Administración, y Las Delegaciones Regionales (art. 4).

Entre sus facultades más importantes están:

- a. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria.
- b. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;
- c. Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;

- d. Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- e. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las Delegaciones Regionales del Instituto;
- f. Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto;
- g. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- h. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;
- i. Asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;

3.3 La Guardia Nacional.

La Guardia Nacional se creó en Mayo del 2019, y de acuerdo con su legislación es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y además como una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional. De acuerdo con el artículo 5 de su ley su objeto es *realizar la función de seguridad pública*

a cargo de la Federación, y sus fines son:

- a. Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades
- b. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social
- c. Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- d. Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y
- e. Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.

Además, entre sus atribuciones se encuentran (art. 9):

Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en: a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares (Ley de la Guardia Nacional).

En cuanto a la estructura organizacional, esta se compone en niveles de mando que son: (art. 19):

- Secretario;
- Comandante;
- Coordinador Territorial;
- Coordinador Estatal, y
- Coordinador de Unidad.

Con relación a la administración la ley semana en el art. 21 que su estructura orgánica comprende:

- La Comandancia;
- La Jefatura General de Coordinación Policial;
- Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;
- Las Unidades;
- Las Jefaturas de Coordinación Policial;
- La Coordinación de Administración y Finanzas, y
- Los servicios técnicos y administrativos.

3.4 Sector Salud.

En términos de salud y como respuesta a la crisis de COVID-19 se encuentra en primer lugar la Secretaría de Salud a nivel Federal como autoridad sanitaria junto con el Presidente y el Consejo de Salubridad General, así como los gobiernos de los Estados (Art. 4). De acuerdo con la Ley General de Salud, esta Secretaría es responsable de dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento, y coordinar el

Sistema Nacional de Salud.

Además, se encarga de:

Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal, así como coordinarlos programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Ley General de Salud, art. 7)

Con relación a la migración se establece en el art. 360 que la autoridad sanitaria puede someter a examen médico a cualquier persona que desee ingresar al territorio nacional los cuales tendrán preferencia a otros trámites. Señala también que no podrán ingresar si padecen: peste, cólera o fiebre amarilla, o cualquier otra que determine la Secretaría de Salud.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.

Como se puede apreciar, la gestión de crisis de COVID-19 en el contexto de la migración supone el acoplamiento y la coordinación no sólo de diferentes niveles de gobierno, sino también de la cooperación y funcionamiento de diversas organizaciones con sus respectivas lógicas institucionales. En el caso particular del fenómeno migratorio el reto para la administración pública es complejo, primero por la confluencia de actores nacionales e internacionales con sus propias lógicas que les dieron origen, en segundo lugar, por el carácter transfronterizo de estas crisis, y en tercer lugar se destaca el papel de la administración pública ante un contexto de pandemia. Todas ellas enmarcadas en un determinado campo organizacional

como el de los tránsitos migratorios y la respuesta a COVID-19.

De alguna forma, el reto también se encuentra en el diseño de una estructura de gobernanza de protección de los derechos humanos, y que al mismo tiempo logre cumplirlas diferentes actividades que debe realizar la autoridad para disminuir el impacto de la crisis en organismos tan importantes como el Instituto Nacional de Migración. Lo que conduce a destacar el papel que llegan a jugar otras organizaciones de la sociedad civil como los albergues.

La llamada crisis migratoria en las américas ha provocado que más de 1 200 personas pierdan la vida en su intento de cruzar la frontera entre Estados Unidos y México (OIM, 2021). Esta situación se relaciona con la falta de opciones para llevar a cabo una movilidad ordenada y segura, lo que obliga a las personas a buscar rutas cada vez más peligrosas que ponen en riesgo su vida.

Sin embargo, además de las situaciones señaladas, podemos agregar las historias de migrantes provenientes de Venezuela, Cuba, Haití, y más recientemente de África subsahariana y Asia, que nos describen las formas de movilidad, las rutas y los peligros que enfrentan en otros países antes de llegar a la frontera sur de México, por ejemplo, al cruzar el Tapón del Darién, un bloque de selva que se extiende entre la frontera de Panamá y Colombia, donde hasta el año 2021 se habían registrado 51 muertes (OIM, 2021), claro, sin contar a aquellas personas que fallecieron en esa región a manos de traficantes, polleros, y que sus restos nunca fueron recuperados (González y Mingot, 2022).

Por ejemplo, durante la crisis por COVID-19, las medidas de control sobre la migración irregular se vieron robustecidas lograron el cometido de disminuir la migración irregular hacia Estados Unidos, por lo menos de forma temporal, a la par que exacerbaban la complicada situación que los migrantes vivían en la frontera norte del país, trayendo como consecuencia el robustecimiento de la precarización entre la población migrante de la

localidad.

No obstante, ante la incapacidad del gobierno para satisfacer plenamente de estos derechos a la población migrante, la sociedad civil, principalmente los albergues de la localidad, se ha convertido en un actor esencial para satisfacer estas necesidades de atención básicas, incluyendo el acceso a la salud (Lucero-Vargas, 2021; Bojorquez, Odgers y Olivas, 2020).

REFERENCIAS

- Álvarez Velasco, S. (2021). "Tránsitos irregulares". En Ceja I., Álvarez Velasco, S., y Berg, Ulla D. (Coords.). *Migración*. México: UAM-Cuajimalpa / Argentina: CLACSO, pp. 29-40.
- Arellano, D. (2021). *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de cultura económica. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000100237
- Askal, M., Schmidt, K., Korpela, M., y Pitkänen, P. (2017). "Introduction: temporary migration in European-Asian social spaces". En Pitkänen, P., Korpela, M., Askal, M., y Schmidt, K. (eds.). *Characteristics of temporary migration in European-Asian social spaces*. Dordrecht: Springer, pp. 5-31.
- Bauman, Z. (2015). *Extraños llamando a la puerta*. Paidós (Colección: Estado y Sociedad).
- Blondin, D., & Boin, A. (2020). Cooperation in the face of transboundary crisis: A framework for analysis. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(3), 197-209.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2022). From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways. *Policy and Society*, 41(1), 13-24.
- Boin, A., & t Hart, P. (2007). The crisis approach. In *Handbook of disaster research* (pp. 42-54). Springer, New York, NY.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding the creeping crisis* (p. 185). Springer Nature.
- Boin, A., Hart, P. T., & Kuipers, S. (2018). The crisis approach. In *Handbook of disaster research* (pp. 23-38). Springer, Cham.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for

assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.

Clavijo, J., Pereira, M. A., y Basualdo, L. (2019). "Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral". *Apuntes*. No. 84. pp.127-157.

Culebro M., J. E., González Zepeda, C.A., y Román Espinal, Z. (2021). "Migración, gestión de crisis y el papel de los gobiernos subnacionales ante la COVID-19: los casos de Baja California y Chiapas". *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Núm. 12, segunda época, pp. 68-97.

Del Monte Madrigal, J. A., y Bautista León, A. (2021). "La persistencia de la precarización en la vida callejera después de la deportación en Tijuana. Un análisis durante la contingencia por COVID-19". *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Núm. 12, segunda época, pp. 15-45.

Domenech, E. (2013). "Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en Argentina". *Revista Latinoamericana*. Vol. 12. No. 35. pp. 119-142.

Domenech, E. (2021). "Régimen de migración y fronteras". En Ceja I., Álvarez Velasco, S., y Berg, Ulla D. (Coords.). *Migración*. México: UAM-Cuajimalpa / Argentina: CLACSO, pp. 69-78.

Gómez G., Rodrigo R. y Lagunes Hernández, Adan Joseph (2019). "Deudas de criminalidad y violencia:

sobre los orígenes de la violencia endémica diferenciada entre centros y periferias". *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 9(1), enero-junio.

González Martín, N., Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Gutiérrez López, E. E., y Narváz Gutiérrez, J.C. (2019). *Caravanas migrantes: las respuestas de México*. México: IJ UNAM / SUDIMER, 55 págs.

González Zepeda, C.A., y Serra Mingot, E. (2022). "Presentación. Gestión de crisis en contextos de movilidad humana". *(Trans)Fronteriza*, GT CLACSO Movilidades: identidades, fronteras y Comercio, Núm. 14 (agosto). pp. 3-7.

Hart, P 't., Heyse, L., & Boin, A. (2001). New trends in crisis management practice and crisis management research: Setting the agenda. *Journal of Contingencies and Crisismanagement*, 9(4), 181-188.

Heyman, Josiah (2013). "Capitalismo, movilidad desigual y gobernanza de la frontera México-Estados Unidos", en Aquino, Alejandra; Varela, Amarela y Décosse, Frédéric (coords.). *Desafiando fronteras. Control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. México: Frontera Press, pp. 25-40.

Lagunes Hernández, A. j (en prensa). "Economía criminal de la migración indocumentada en Estados Unidos, México y el Triángulo Norte Centroamericano". En González Zepeda, C., Gómez, R., y Díaz A.,

(Coords.). *Políticas migratorias contemporáneas: tendencias del sistema mundial en el siglo XXI*. México: DCSH UAM-Cuajimalpa, Universidad del Rosario.

Lucero-Vargas, Ch. (2021). “El Plan operativo de atención a la población migrante ante la COVID-19 y su implementación en los albergues para migrantes en Tijuana, México”. *Diarios del Terruño. Reflexiones sobre Migración y Movilidad*. Núm. 12, segunda época, pp. 98-124.

Martínez Castillo, G. (2022). “Desaparición de migrantes en tránsito por Centroamérica-México-Estados Unidos”. En Pedone, C., e Hinojosa, A. (Coords.). *Vidas en movimiento. Migración en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 135-190.

Nejamkis, Lucila; Conti, Luisa, y Aksakal, Mustafa (eds.) (2021). *Repensando el vínculo entre migración y crisis. Perspectivas desde América Latina y Europa*. Buenos Aires, Guadalajara: CLACSO/Calas.

Pereira, M.A., (2022). “Las políticas humanitarias como forma de clasificación y selección de la migración? Entre la excepcionalidad, la crisis y la regularización”. *(Trans) Fronteriza*, GT CLACSO Movilidades: identidades, fronteras y Comercio, Núm. 14 (agosto). pp. 17-21

Perry, R. W. (2007). What is a disaster?. In *Handbook of disaster research* (pp. 1-15). Springer

Rodríguez, H., Donner, W., & Trainor, J. E. (Eds.). (2017). *Handbook of Disaster Research*. Springer.

Sassen, S. (2020). “Un nuevo tipo de migrante: ¿escapando del “desarrollo”?”. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 18, 124-144.

Valenzuela-Moreno, K. A. (2022). “La solidaridad desde las pequeñas acciones”. *(Trans)Fronteriza*, GT CLACSO Movilidades: identidades, fronteras y Comercio, Núm. 14 (agosto). pp. 13-17.

Varela Huerta, A., y McLean, L. (2019). “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. No. 122. pp. 163-185.