La protección de los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad durante emergencias sanitarias

The Protection of Human Rights of Groups in Situations of Vulnerability During Health Emergencies

*Víctor Leopoldo Delgado Pérez**

Resumen

La protección de los derechos humanos es un tema que no admite interrupciones ni se posterga por situaciones extraordinarias; por el contrario, debe reforzarse con mayor ahínco para evitar una vulneración de las prerrogativas fundamentales y aminorar las circunstancias o las condiciones que pudieran incidir negativamente en su libre ejercicio o su disfrute. Armonizar la salvaguarda de estos derechos fundamentales con las acciones emprendidas por los Estados y la actuación de los organismos protectores de derechos humanos es indispensable para aminorar los efectos o las repercusiones que, en su caso, pudiera generar la declaratoria de un estado de excepción o la restricción temporal implementada por los gobiernos para contrarrestar las emergencias sanitarias.

Palabras clave: protección, derechos humanos, emergencia sanitaria, vulnerabilidad

Abstract

The protection of human rights is an issue that cannot be interrupted or postponed due to extraordinary situations; on the contrary, it must be reinforced with greater zeal to avoid a violation of these fundamental prerogatives and reduce the circumstances or conditions that could negatively affect their free exercise or enjoyment. Harmonize the safeguarding of these fundamental rights with the actions undertaken by the States and the actions of the human rights protection organizations; it is essential to lessen the effects or repercussions that, where appropriate, the state of exception or the

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, Primer Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

temporary restriction implemented by governments to counteract health emergencies could generate.

Keywords: *Protection, Human Rights, Health Emergency, Vulnerability*

Introducción

Los derechos humanos, como las prerrogativas, las facultades y las potestades conferidas por la naturaleza humana, son un tema que requiere atención e involucramiento tanto del Estado, con todas sus instituciones, como de la sociedad en general, máxime cuando se presentan situaciones extraordinarias que pueden generar una afectación, aun no intencional, en el goce o libre ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La emergencia sanitaria causada por la enfermedad COVID-19 declarada, en el caso del Estado mexicano, por el Consejo de Salubridad General el 30 de marzo del 2020 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de la misma fecha, es muestra clara de una situación extraordinaria que, en primer lugar, tomó por sorpresa a todos los gobiernos del mundo y, en segundo lugar, ha propiciado la respuesta de los sistemas de protección de los derechos humanos para aminorar las afectaciones que puedan sufrir las personas, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad.

Dicha respuesta conlleva otros aspectos esenciales a considerar, entre ellos la adecuación de la actuación del poder público al andamiaje jurídico internacional, nacional y estatal, el irrestricto respeto de los principios de legalidad y seguridad jurídica, y, sobre todo, la innegable necesidad de que toda respuesta, acción o medida ante una emergencia epidémica tenga una perspectiva de derechos humanos, que tome como eje central a la persona humana. Esto es así, al ser evidente que las consecuencias y las secuelas pueden intensificar la desigualdad social, generar discriminación de algunos sectores de la población y afectar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de

colectivos con condiciones muy particulares, vulnerabilidad que se analizará en el presente texto.

La relevancia de esta investigación parte, precisamente, de la necesidad de posicionar la dignidad humana y el patrimonio inalienable de todas las personas, es decir, las prerrogativas humanas, cuyo goce o ejercicio puede verse afectado durante cualquier situación extraordinaria que pueda presentarse, como el caso concreto de una contingencia epidemiológica, los supuestos contenidos para declarar un estado de excepción o, en su caso, una medida restrictiva o limitativa de las mismas. Lo anterior se coincide con el propósito de dicho estudio, ya que este texto tiene como finalidad no solo acotar y clarificar conceptos sobre derechos humanos y vulnerabilidad, sino visibilizar la necesidad de que todas las acciones implementadas por los Estados mitiguen las repercusiones generadas por la restricción de derechos humanos y libertades fundamentales durante una emergencia sanitaria o, en casos extremos, por la declaratoria de un estado de excepción, lo cual solo puede lograrse con la sinergia de las instituciones públicas, los organismos protectores de derechos humanos y la colectividad como depositaria de los mismos.

En ese tenor, observar las acciones y las medidas implementadas por el Estado no solo es la justificación del autor para abordar el presente tema, sino la manera de visibilizar el trabajo que han realizado los organismos defensores de los derechos humanos, a fin establecer la repercusión positiva que su labor institucional tiene en la vida de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo. A lo anterior se añade la importancia de dar a conocer a los lectores el trabajo que han realizado dichos organismos en favor de los colectivos vulnerables durante la contingencia que se vive[1], el cual no solo se acota al continente americano, por el contrario, se ha hecho extensivo

1 Al momento en que se editó la revista. Diciembre de 2020. N del E.

a todo el mundo, encontrando una simbiosis de toda la comunidad internacional.

La primera y la segunda parte del presente trabajo de investigación se enfocarán en generar un marco conceptual sobre los derechos humanos como patrimonio inalienable de las persona y la vulnerabilidad humana, explicando en qué consisten, sus aristas y la importancia de reducir sus efectos; la tercera parte permitirá clarificar en qué casos se puede decretar un estado de excepción, así como los supuestos contemplados en la normativa internacional y nacional, distinguiendo la posibilidad de aplicar medidas extraordinarias ante un evento de naturaleza epidemiológica, como la restricción de derechos humanos y libertades fundamentales. En este punto, se realizarán acotaciones relacionadas con las medidas que pueden ser decretadas por los Estados, específicamente con los estados de excepción, cómo se lleva a cabo su declaratoria, así como su construcción normativa, a fin de identificar aspectos que deben satisfacer los Estados antes de declararlas.

Una vez analizada la restricción de los derechos humanos ante situaciones de emergencia, se destacará el trabajo que realizan los organismos protectores de derechos humanos durante situaciones extraordinarias para, finalmente, desarrollar acotaciones finales que hagan extensiva la invitación al tejido social para que se genere una concientización masiva sobre la importancia de acatar las medidas implementadas por las autoridades sanitarias, al ser agentes corresponsables en la prevención y la disminución de la propagación de un virus; así como que los Estados lleven a cabo acciones que mitiguen las repercusiones económicas en la calidad y el desarrollo de las personas.

Primordialmente, los métodos empleados en la presente investigación son el deductivo, el inductivo y el analítico, pues los apartados han sido desarrollados, partiendo de lo general a lo particular, al analizar en términos generales a qué se refiere ese patrimonio inalienable de todas las personas: los derechos humanos, que deben ser garantizados por los Estados en situaciones extraordinarias, así como al descri-

bir las características, las funciones y los conceptos asociados que son relevantes para la investigación, como la vulnerabilidad que se produce ante la restricción o limitación de las prerrogativas fundamentales, la declaratoria de un estado de excepción, para finalmente escudriñar el trabajo que los organismos protectores de derechos humanos han realizado durante el establecimiento de estas medidas.

Estas reflexiones de tipo académico, las cuales buscan vislumbrar la necesidad de mitigar las desigualdades sociales que pueden producirse con la implementación de figuras como el estado de excepción o con la aplicación de medidas restrictivas al ejercicio de los derechos humanos, pues, como lo afirman Uribe Arzate y Bustamante Medrano, la emergencia sanitaria ha evidenciado que:

> …la construcción de los derechos humanos en textos normativos es altamente frágil, pues, como se ha podido observar, ciertos derechos fundamentales, como la libertad de tránsito, el derecho de reunión, el derecho al trabajo e incluso la libertad de cultos, y fundamentalmente los derechos de acceso a servicios de salud y a la vida, han sido severamente lesionados a través de las decisiones que, incluso estando plenamente justificadas, tomaron las autoridades de manera precipitada y sin ponderar los alcances ni los efectos de sus determinaciones (Uribe y Samaniego, 2020: 20 y 21).

Ante esa realidad, reestructurar el concepto de los derechos humanos a partir de un enfoque que sitúe a la persona y sus prerrogativas fundamentales como eje central de toda actividad pública, más allá de la construcción normativa, es impostergable; de ahí la importancia de que este tema pueda ser abordado desde la perspectiva académica.

Los derechos humanos: un patrimonio inalienable de la persona

Cuando se habla de derechos humanos, de manera casi inmediata se piensa en aquello que se posee por el hecho de tener naturaleza huma-

na, lo cual resulta acertado, pues, como lo afirma el doctor Jorge Carpizo, el tema de los derechos humanos se liga no solo a la naturaleza del hombre, sino a su dignidad, la cual es una cualidad intrínseca que deriva de la misma; sin embargo, esta noción contempla otros aspectos sustanciales que los hacen un patrimonio inalienable e inherente a la persona humana. Este apartado permitirá clarificar dichos aspectos, así como el impacto personal y social que produce su protección.

Esos atributos propios a todos los seres humanos, en palabras de Carlos Quintana y Norma Sabido (2009: 21), salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el simple hecho de pertenecer a la especie humana, agregándose que "deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten por tener la calidad de derechos fundamentales"; por ello, los derechos humanos deben visualizarse desde una perspectiva filosófica valorativa que los conciba como "el conjunto de derechos y garantías que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna" (Quintana y Sabido, 2009: 21).

Desde ese mismo enfoque los extitulares de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) Miguel Ángel Contreras Nieto y Mireille Roccatti Velázquez, citada en Contreras Nieto (2000) coinciden en que los derechos humanos son un conjunto de facultades, prerrogativas y libertades que corresponden a la persona por su propia naturaleza; en otras palabras, son inherentes a ella. Sin embargo, debe acotarse que ambos expertos en la materia señalan aspectos interesantes.

En primer lugar, ambos autores aseveran que los derechos humanos tienen como finalidad angular la salvaguarda de la dignidad de la persona humana, no obstante, Contreras Nieto no la limita a su consideración individual, sino que afirma que la persona humana puede ser

considerada individual o colectivamente; en segundo lugar, refieren que esas prerrogativas y facultades son indispensables para asegurar el pleno desarrollo de las personas dentro de una sociedad organizada, la conservación de la paz y la consolidación de la democracia, y, en tercer lugar, que los derechos humanos deben ser reconocidos por el poder público o la autoridad dentro de un orden jurídico positivo, y se agregaría vigente, para que puedan ser garantizados por el Estado, al comprender una serie de obligaciones y deberes que, se enfatiza, son "tanto para el Estado, como para los individuos". Esta última parte tiene especial relevancia si se retoman las palabras de Norberto Bobbio, quien asevera que el hombre tiene deberes, con independencia de las circunstancias de tiempo y lugar en que vive, que si bien tiene derechos ante todo, cabe asignarle deberes.

Antonio Pérez Luño, citado en Contreras Nieto (2000: 6), concibe los derechos humanos como un "conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional", lo cual resulta acertado al considerar que, en efecto, los derechos humanos han sufrido un cambio legislativo que es resultado de una evolución cultural y progresiva al interior de los Estados y de la comunidad internacional, tan es así que en la actualidad es posible hablar de generaciones de los derechos humanos, que transitan desde los derechos políticos y civiles hasta los derechos de solidaridad y digitales; lo cual, sin duda, no puede ser otra cosa que la concreción de la exigencia social en cada momento en que se desarrollan las personas y las necesidades económicas, culturales, sociales, educativas, políticas, que se presentan en un tiempo histórico concreto.

A propósito de lo antes mencionado, resulta oportuno citar a Gerardo Sauri Suárez, referido por González y Morales (2013) en la obra *Derechos Humanos, Actualidad y Desafíos,* quien, entre otras cosas, ad-

vierte que el pleno respeto de los derechos humanos no se puede reducir a su estudio jurídico, pues la defensa y la promoción de los mismos exigen la visualización de una construcción social e histórica que permita, a su vez, encontrar estrategias para su vigencia y exigibilidad.

Se refuerza la noción de que si bien la construcción legislativa es importante, pues permite introducir obligaciones y deberes al Estado como el garante primigenio de los mismos, cierto es que dicha edificación normativa no sería posible sin el tránsito económico, social, cultural, político, y sin las exigencias de cada tiempo, de cada antecedente y de cada lucha social.

Ahora bien, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los derechos humanos son

> … derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna (ONU, s/a: s/p). [2]

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los derechos humanos son expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad, por lo que las personas deben contar con los medios que les permitan no solo el libre ejercicio de sus prerrogativas humanas, sino que les garanticen la realidad de tales aspiraciones. Se relaciona la visión del máximo tribunal con el enfoque del jurista Luigi Ferrajoli,

---

2 Este concepto, es reforzado en el texto *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos* que los define como "…el conjunto de derechos y libertades fundamentales para el disfrute de la vida humana en condiciones de plena dignidad y se definen como intrínsecos a toda persona por el mero hecho de pertenecer al género humano" (ONU, 2016: 7).

quien añade a estos derechos la palabra *fundamental*.

Dicha palabra no niega que los derechos estén universalmente adscritos a todas las personas ni que sean indispensables e inalienables ni que estén disponibles en un marco normativo positivo; por el contrario, lo reconoce. Sin embargo, el autor en cita advierte la necesidad de que a dicha inalienabilidad se sumen garantías, es decir, mecanismos legales que permitan su exigibilidad.

En ese punto, y sin afán de ser exhaustivo, se debe mencionar que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye la vía jurisdiccional y la vía no jurisdiccional como garantías constitucionales que buscan materializar esas aspiraciones de las que se habla.

Derivado de la pluralidad de conceptos, desde una perspectiva personal, se puede resumir que los derechos humanos, como facultades, prerrogativas y potestades inherentes a la persona humana, por dignidad y naturaleza, deben ser otorgados sin distinción de ningún tipo a todas las personas y, durante toda su vida; con independencia de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que imperen en un contexto y tiempo determinado. Constituyen un patrimonio inalienable para el desarrollo integral de las personas, la convivencia pacífica, la consecución de la igualdad y la libertad en todos ámbitos en los que se desenvuelven las personas. Su incorporación en un texto normativo de orden internacional, nacional y estatal será un presupuesto básico para su exigibilidad y justiciabilidad, es decir, el libre ejercicio por parte de todas las personas, pues derivado de ello las autoridades estatales, como garantes, asumen obligaciones y deberes de protección, difusión, respeto y garantía de los mismos.

En otras palabras, hoy día hablar de derechos humanos equivale a afirmar que existen derechos esenciales que el ser humano posee por el simple hecho de serlo. Sin embargo, desde una visión personal, al definir los derechos se dejan de lado las obligaciones; por lo que a mi parecer el concepto debería ser *derechos y obligaciones humanos*.

La vulnerabilidad humana en notas simples

Como ya se vislumbró, los derechos humanos deben ser considerados una manifestación inequívoca de la universalidad y la igualdad de las personas, la cual no puede desmerecer por ninguna condición que afecte las potencialidades de las personas o su desarrollo. No obstante, existen circunstancias, condiciones o factores desfavorables que llegan a dificultar o impedir el desarrollo holístico de la persona, así como afectar considerablemente, su desarrollo humano.

Lo anterior es así aun cuando, desde una concepción simple y llana de igualdad, esta se relaciona con la prohibición de diferencias de trato no justificadas y la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos o colectivos que han sido históricamente excluidos, rezagados o discriminados por sus particularidades o sus características; obviándose, por supuesto, la noción de igualdad que da la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual refiere que la igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de las personas. Por ello, cualquier situación que se considere superior o inferior a un semejante de la misma naturaleza es incompatible con ese principio. En ese sentido, "el ser humano vale por lo que es en sí mismo y por lo que vale [...] como *humanitas*, como aquello que le da especificidad diferenciadora y donde es un fin en sí mismo, nunca es un medio u objeto de manipulación (Olvera *et al*, 2015: 53).

En ese sentido, debe acotarse que los derechos humanos y las libertades fundamentales de algunos grupos o colectivos pueden verse afectados o restringidos ante determinadas situaciones. Al respecto, Diana Lara Espinosa (2015) apunta que las causas que colocan a una persona, grupo o comunidad en una situación son disímiles, aclarando que no es *una condición personal*; en otras palabras, las personas no son por sí mismas vulnerables, débiles o indefensas, si no que por una condición particular se enfrentan a un entorno que restringe o impide

su desarrollo, en uno o varios aspectos de su vida, quedando en una situación de vulnerabilidad y exponiéndose a un mayor riesgo de ver afectados sus derechos humanos, como es el caso de una emergencia sanitaria o, en el extremo, el decretar un estado de excepción, situaciones extraordinarias de las cuales se ocuparán apartados siguientes.

Continuando con la acotación de vulnerabilidad, Uribe Arzate y González Chávez (2008) refuerzan la noción ya esgrimida al señalar que todas las personas son vulnerables, es decir, corren riesgo ante determinadas condiciones, o bien, por sus características biológicas, físicas, motrices, sensoriales, económicas y sociales, factores internos o externos que pueden colocar a ciertos colectivos o grupos en una franca situación de desventaja o de riesgo ante condiciones determinadas. En ese tenor, como lo apunta Marina del Pilar Olmeda García (2020: 84) en su texto "Emergencia sanitaria, responsabilidad del Estado y Estado de Derecho", "la atención a grupos vulnerables debe ser diferenciada, como diferenciado lo es para estos grupos, el impacto de las medidas de contención".

En la misma lógica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acota que si bien el concepto de vulnerabilidad se asocia a la exposición de riesgo, lo cierto es que se vincula a la posibilidad de deteriorar las capacidades y las opciones de las personas.

> Como se puede vislumbrar, la hipótesis de una vulnerabilidad inherente a las personas por riesgo o amenaza no es suficiente, ya que un ser humano es vulnerable también por la posición en la que se encuentra dentro del Estado o por la condición específica o personal en la que se halla; de ahí la importancia de ocuparse de las personas cuya situación de desventaja, en relación con otras, es evidente, o bien, cuyo grado de "debilidad" es indiscutible, ya sea a consecuencia de sus condiciones físicas o de situaciones sociales de diversa naturaleza (Sosa, 2019: 161).

Como se puede advertir, existe un conjunto de características económicas, jurídicas, sociales, políticas, o de cualquier otra índole, que afecta a las personas en su dimensión individual o colectiva, que las sitúa en una desventaja en un momento dado, produciendo vulnerabilidad económica, política, jurídica y social,[3] las cuales se explicarán de manera de forma sucinta con el propósito de clarificar de qué se trata cada una de ellas. Al respecto, García Rosas y González Chávez definen la vulnerabilidad económica como la ausencia de recursos suficientes para el gasto social, o bien, carencia de bienes y servicios, que impacta el nivel de bienestar social y se asocia a conceptos como el desempleo, la marginalidad y la pobreza, afectándose considerablemente la economía de las personas.

Esa definición es reforzada por Uribe y González (2010: 58 y 59), quienes refieren que la vulnerabilidad "se genera en aquellas personas que, por su situación de desempleo, subempleo, condiciones de trabajo precario o cesante con carencia de seguridad social y económica, viven en ambientes económicamente débiles, marginales, de pobreza extrema o del sector social de la economía". Sobre esta afirmación, debe prestarse especial atención, pues las medidas generadas a propósito de la emergencia sanitaria que se vive por el COVID-19 incidieron negativamente en la economía de las personas y pusieron de relieve la desigualdad económica que impera, al menos en el caso del Estado mexicano.

En la misma tesitura, los autores en comento vislumbran tres aspectos en los que se presenta la vulnerabilidad política: el primero, como resultado de una lucha de poder entre las diversas clases sociales; el segundo, el ejercicio de las tareas o las actividades políticas para alcanzar el poder, y el tercero, como consecuencia de la existencia de una superestructura jurídica que reproduce el sistema existente; los

3 Es importante precisar que se puede hablar de otras aristas de la vulnerabilidad; no obstante, para efectos de este trabajo de investigación, se ha decidido abordar únicamente las enumeradas.

tres aspectos, por supuesto, pueden traducirse en la carencia de poder político que experimentan grupos concretos.

Desde el enfoque jurídico, y siguiendo a García Rosas y González Chávez, el quehacer legislativo es un medio para generar las condiciones de vida de ciertos colectivos de la sociedad, pues a partir de la construcción normativa se pretende introducir una visión integradora de conceptos como la equidad, la igualdad y la justicia como realidades sociales. Esto es así, pues la inexistencia de una protección legal puede dar cabida a desequilibrio, elementos o prácticas que propicien un trato diferenciado y no justificado que impacte negativamente en el libre ejercicio de los derechos humanos o libertades fundamentales de las personas.

Finalmente, la vulnerabilidad social es un concepto que parece englobar las otras vulnerabilidades que se han abordado, pues, desde la óptica de Uribe y González (2010: 59), "está dada en función de la manera en que la sociedad se sitúa frente a determinados grupos, en los ambientes familiar, racial, religioso, sexual, político y económico"; por lo que se erige como una situación que potencializa las posibilidades de sufrir discriminación en un contexto social determinado.

Como acotación que se considera necesaria, se precisan los grupos en situación de vulnerabilidad que han sido reconocidos en el ámbito internacional, nacional y estatal. En el nivel internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) coloca en estado de vulnerabilidad a las personas en situación de pobreza, las personas privadas de libertad, las mujeres, los miembros de la comunidad LGBTI, los adultos mayores, las personas migrantes, los pueblos y las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes y las comunidades tribales, las personas con discapacidad y, recientemente, ha incorporado a quienes, se percibe, hayan estado en contacto con el coronavirus, lo cual no es de extrañarse, pues el estigma social asociado a la portación del virus se ha extendido en todas las esferas sociales.[4]

4 Es oportuno acotar que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Hu-

En el ámbito nacional y estatal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) precisa como grupos en situación de vulnerabilidad, sin desestimar la existencia de otros , a las personas en situación de pobreza, las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes, las personas con discapacidad y la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI), lo cual complementa la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) en su catálogo al reforzar que las niñas, los niños y los adolescentes, las mujeres, los pueblos y las comunidades indígenas, las personas migrantes, las personas con discapacidad, las víctimas del delito, las personas privadas de libertad, los defensores de derechos humanos, los periodistas, los adultos mayores, las personas con VIH/sida y la población LGBTTTI son considerados grupos en situación de vulnerabilidad. Cabe precisar que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 coincide con los organismos protectores de derechos humanos, al reconocer como grupos en situación de vulnerabilidad a la niñez, a las mujeres, a los adultos mayores, a las personas indígenas, a las personas con discapacidad y a los migrantes.

Explicado lo anterior, acotar la noción de vulnerabilidad, sus aristas, y los grupos que han sido considerados históricamente vulnerables, permitirá analizar las emergencias sanitarias o los estados de excepción como situaciones que pueden potencializar las posibilidades de ciertos grupos o colectivos de sufrir algún riesgo o una desventaja en relación con otros en una situación o momento dado, pues, como lo han precisado la CIDH y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020: 3), "los grupos sociales [...] en especial aquellos en situación de vulnerabilidad, exigen una atención prioritaria en la defensa

---

manos en México establece que mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, desplazados internos y refugiados, indígenas, migrantes, personas que viven con enfermedad mental, discapacidad y VIH/Sida, así como personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual, son colectivos que, por sus particularidades, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

y protección de sus derechos [...] corren un especial riesgo de no ver asegurados sus derechos humanos".

Medidas decretadas durante una emergencia sanitaria: Estado de excepción

Como se precisó en el apartado anterior, resulta oportuno prestar especial atención a los grupos históricamente excluidos o en situación de riesgo a fin de diferenciar sus necesidades y reducir el impacto diferenciado que las medidas aplicadas durante emergencias sanitarias y estados de excepción pueden producir en sus derechos humanos y libertades fundamentales. Lo anterior sin perder de vista que actualmente se han sumado otros grupos que, sin ser considerados vulnerables, también pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad por las medidas impuestas por el Estado, como son aquellas personas con afecciones médicas preexistentes, las personas que se contagiaron del virus, las personas trabajadoras informales, las personas en situación de calle, y, en el extremo, los profesionales de la salud, quienes también se han sumado a los colectivos que, durante la emergencia producida por el virus que causa el COVID-19, se han encontrado potencialmente en riesgo; situación por la cual "las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención del virus deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos" (CIDH, 2020 b: 3).

Estado de excepción: Acotaciones sobre su declaratoria

Antes de entrar en materia, es pertinente clarificar a que se refiere el término *estado de excepción* para, posteriormente, distinguir dicha figura de otras medidas decretadas durante una emergencia sanitaria. Jorge Olvera García (2020) precisa que el estado de excepción es una "respuesta" para mitigar la propagación de un virus durante una emer-

gencia sanitaria; no obstante, su declaratoria debe atender a la dignidad humana, inherente a todas las personas.

El autor mencionado lo define como "un dispositivo, contemplado en las constituciones y en los tratados internacionales cuyo objetivo es modificar de manera temporal las circunstancias de regularidad y normalidad en algunos derechos, para hacer frente a situaciones extraordinarias y graves. Tiene la finalidad de proteger un bien mayor, en el particular, la vida y la salud pública" (Olvera, 2020: 13).

En la misma tesitura, Francisco Javier Dorantes Díaz precisa que un Estado democrático de derecho puede "afrontar diversos peligros, ya sean internos o externos; en este caso, para ponerlo a salvo, pueden suspenderse las garantías (derechos) de manera temporal y transitoria mientras las condiciones de anormalidad subsistan. A esta situación se le denomina "estado de excepción", el que, a pesar de su urgencia, debe respetar el sistema constitucional, así como los derechos humanos esenciales (Dorantes, 2012).

Asimismo, dicho autor advierte que el estado de excepción se genera por las facultades extraordinarias que se otorgan al Poder Ejecutivo frente a una situación de emergencia, lo cual de ninguna manera podrá desconocer el respeto y la protección de los derechos humanos, y por supuesto, con las salvedades que exija el marco jurídico nacional de cada Estado.

Giorgio Agamben (2005: 24) sostiene que el estado de excepción "se presenta como la forma legal de aquello que no puede tener forma legal", al precisar que la suspensión del derecho tiene precisamente como objetivo garantizar su continuidad, e inclusive su existencia. Asimismo, señala que este estado se infiere, como su nombre lo indica, excepcional y surge cuando el Estado decide asumir directamente entre sus funciones el cuidado de la nación.

Como se advierte, la necesidad es un prerrequisito del estado de excepción y una justificación; en tanto que las leyes de esta naturaleza deben emanar para hacer frente a circunstancias "excepcionales" de

necesidad y de urgencia. En este aspecto, enfatiza el sistema interamericano al precisar lo siguiente:

> Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos – tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad– dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno (CIDH, 2020 b: 9).

Abona la visión de Pedro Cruz Villalón, quien en su obra *Estados excepciones y suspensión de garantías,* alude que el término *estado de excepción* se refiere a:

> … aquellos poderes de crisis vinculados a una determinada situación de hecho, a las que conocemos como «Circunstancias excepcionales». «Llamamos estado excepcional al derecho de excepción basado en el mantenimiento sustancial del orden constitucional incluso en situaciones de crisis, si bien con la previsión de una serie de competencias extraordinarias taxativamente enumeradas, que suponen la suspensión de la Constitución en alguno de sus extremos. El estado excepcional constituye el modelo más característico de derecho de excepción y supone el máximo esfuerzo por extender el imperio de la ley a las situaciones de emergencia (Cruz, 1984: 31).

Al contexto referido es posible aportar que el estado de excepción es una medida dentro de un conjunto de medidas que tienen como propósito contrarrestar una situación excepcional que genera inminente riesgo no solo a la estabilidad institucional, sino a los integrantes del Estado, a la sociedad; no obstante, ha quedado claro que no se podrán suspender los derechos humanos ni las libertades fundamen-

tales enunciadas en el andamiaje de cada Estado por ser indispensable que estas prevalezcan para asegurar el Estado de derecho. En ese sentido, es importante analizar la edificación jurídica de esta medida, de esto se ocupará el siguiente apartado.

La construcción normativa del estado de excepción

Asegurar que la declaratoria de un estado de excepción sea realizada de conformidad con el bagaje normativo implica que se identifique plenamente su configuración. Al respecto, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado el 16 de diciembre de 1966, contempla, en su artículo 4, que "en situaciones extraordinarias que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte [...] podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación suspendan las obligaciones contraídas". En ese sentido, debe existir una declaración formal por parte del Estado que precise la instauración de dicha figura, así como la notificación del Estado que lo implemente a sus homólogos, lo que es parte en el Pacto de referencia.

En el mismo contexto internacional, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos,* suscrita en San José, Costa Rica en 1969, también se refiere a la suspensión de garantías en su artículo 27 al precisar que:

> En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (OEA, 1969).

Es decir, la convención en cita indica la temporalidad de la suspensión al referir que será por un tiempo limitado y, sobre todo, congruente con la exigencia de la situación, pues de ninguna manera tal medida podrá suponer discriminación basada en alguna de las razones precisadas en el numeral en análisis.

De manera enunciativa, el mismo artículo 27, numeral 2, prohíbe la suspensión de los siguientes derechos: al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la prohibición de la esclavitud y servidumbre, al principio de legalidad y de retroactividad, a la libertad de conciencia y de religión, a protección a la familia, al nombre, a los derechos del niño, a la nacionalidad, a los derechos políticos, y de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Lo anterior resulta un acierto del sistema interamericano, pues de cara a los distintos panoramas y los contextos disímiles que pueden presentarse, la delimitación en el marco de derecho es imprescindible, pues, como lo ha referido la ONU (2020: s/p), "las medidas extraordinarias para proteger la salud y el bienestar de su población [...] incluso en una situación de emergencia pública, es preciso que esas medidas se basen en los principios del estado de derecho".

Como acotación de derecho comparado, la Convención Europea de Derechos Humanos también establece en su contenido la suspensión de los derechos contemplados en el convenio europeo, especificándose que, en el caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, se podrán tomar medidas que deroguen las obligaciones contraídas. No se omite señalar que en el documento en análisis no se advierte la existencia de una declaración formal del estado de excepción, pero sí se establecen cuatro derechos inderogables: el derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la legalidad en materia penal. Países como Alemania, España y Hungría han acertado con su marco constitucional ordenado y garantista, estableciendo un verdadero "derecho de excepción", al establecer

no solo los supuestos que darán lugar a la declaratoria de un estado de excepción, sino el procedimiento necesario para su proclamación y gestión, modelos que, particularmente, resultan pertinentes para el Estado mexicano, pues aun cuando el bagaje jurídico interno contempla esta figura o medida excepcional, no existe un procedimiento que la regule.

Lo anterior se armoniza con bagaje jurídico del Estado mexicano, pues en el artículo 29 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se establecen delimitaciones legales que permiten identificar los casos en los que puede hacerse una declaratoria de esa medida legal. En primer lugar, refiere los casos en que podrá aplicarse al estipular que "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto"; en segundo lugar, faculta al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, para su declaratoria, y en tercer lugar, precisa el fin de su implementación, consistente en restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Del contenido constitucional se desprenden cuatro aspectos primordiales: el primero, como ya se apuntó, una sujeción o control *ex ante* sobre la facultad del presidente de la República, al exigirse que, antes del suceso o la declaratoria de suspensión el ejercicio de los derechos y las garantías, se cuente con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión permanente; el segundo, la restricción de ciertos derechos, enumerando aquellos que no pueden restringirse bajo ningún supuesto[5]; el tercero, la posibilidad de suspender dicho

5 En este punto, es oportuno precisar que el marco constitucional precisa los derechos que no pueden restringirse bajo ningún supuesto: la no discriminación; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la protección a la familia; el nombre; la nacionalidad; los derechos de la niñez;

ejercicio en todo el territorio nacional o en parte de este, dependiendo lo que se requiera para afrontar la situación; el cuarto, la temporalidad, al establecer que el tiempo de suspensión debe ser limitado, y por ningún motivo podrá enfocarse determinada persona o grupo, es decir, la suspensión debe ser general y abstracta. Dichos criterios permiten vislumbrar que el Estado mexicano ha previsto, en su derecho económico, principios rectores como la proporcionalidad, la legalidad y la no discriminación como cobijo a los derechos humanos y libertades fundamentales primigenios[6] de sus habitantes.

En este apunte, no es óbice mencionar que la suspensión de determinados derechos, por supuesto, estará solo permitida en situaciones de emergencia específicas, previstas en cada marco jurídico de cada uno de los Estados. En el caso concreto del Estado mexicano, se suscitó un parangón sin precedente, como fueron las medidas implementadas por México ante la emergencia sanitaria producida por la enfermedad COVID-19; si bien no existió una declaración formal de un estado de excepción, se han aplicado medidas excepcionales susceptibles de limitar algunos derechos humanos de los mexicanos, que han tenido repercusiones en determinados colectivos.

Restricción de los derechos humanos ante situaciones de emergencia

Es claro que la restricción de ciertos derechos y ciertas garantías se encuentra contemplada en el ámbito internacional y nacional, inclu-

los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

6 Es oportuno acotar que al emplear la palabra *primigenios* el autor no se refiere a que unos derechos sean superiores a otros, ya que se reconoce que existe interdependencia e interrelación entre cada uno de ellos; sin embargo, se precisa que los ordenamientos han previsto aquellos derechos y garantías que, aun cuando se declare un estado de excepción o una medida para hacer frente a una emergencia sanitaria, no deben ser suspendidos.

so si no se ha decretado el estado de emergencia. Jorge Olvera García precisa que no puede considerarse como medida autoritaria, pues se configura como vía jurídicas e institucional; que, siempre y cuando no desestime "la prevalencia de un estándar mínimo del Estado constitucional [...] el cual comprende la certeza y la seguridad jurídica" (Olvera, 2020: 18), y persiga un objetivo legítimo, refiriéndose concretamente a la salud pública, puede ser aplicada.

Al respecto, la ONU, en el texto *las medidas de emergencia y el COVID:19: orientaciones,* establece que la restricción de esas prerrogativas fundamentales debe atender seis requisitos:

> Legalidad: La restricción debe estar "contemplada en la ley". Esto quiere decir que debe formar parte de una ley nacional de aplicación general, que esté vigente en el momento de dictar la limitación. La ley no debe ser arbitraria ni irracional, y debe ser clara y accesible a la población.
> Necesidad. La restricción debe ser necesaria para la protección de uno de los sectores estipulados en el ICCPR, que comprende la salud pública, y debe responder a una necesidad social perentoria.
> Proporcionalidad. La restricción debe ser proporcional al interés que está en juego, es decir, debe tener el carácter apropiado para cumplir con su función de protección y debe ser la opción menos injerencista entre las que puedan usarse para alcanzar el resultado deseado.
> No discriminación. Ninguna restricción deberá discriminar, según lo estipulado en el derecho internacional de los derechos humanos.
> Todas las limitaciones deben interpretarse de modo estricto y en favor del derecho en cuestión. Ninguna limitación puede aplicarse de manera arbitraria.
> Las autoridades tienen la obligación de justificar las restricciones impuestas a los derechos (ONU, 2020: 1 y 2).

El CIDH también advierte parámetros concretos para la restricción, específicamente el respeto a los derechos humanos. *La resolución*

1/2020, "Pandemia y Derechos Humanos" precisa, enfáticamente, el cuidado que debe tenerse con el establecimiento de estados de excepción o limitaciones a los derechos humanos, ya que la naturaleza jurídica de la propia restricción puede tener impactos directos en los sistemas democráticos de los Estados, generar un impacto desproporcionado en el goce de otros derechos y afectar a determinados grupos. En otras palabras, la restricción de los derechos humanos conlleva el deber de respetar; es decir, que cualquier órgano o funcionario estatal, así como cualquier institución de carácter público, se abstengan de violar los derechos humanos y las libertades fundamentales, bajo pretexto de una medida de restricción impuesta con motivo de una emergencia de naturaleza epidemiológica o estado de excepción.

En esos mismos términos precisa lo siguiente:

> Las medidas que los Estados adopten, en particular aquéllas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios «pro persona», de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada (CIDH, 2020 b: 9).[7]

Derivado de lo anterior, la restricción de los derechos y las libertades fundamentales, advierten los sistemas universal e interamericano, se encuentra justificada, y agregaría legitimada; pero para ello, los

7 Es importante acotar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al abordar el principio pro persona, establece la necesidad de ponderar el peso de los derechos humanos a fin de estar siempre a favor del ser humano, lo que conlleva que las autoridades acudan a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trate de establecer límites a su ejercicio; de ahí la importancia de este principio, pues no solo reconoce que la persona debe ser el centro de quehacer institucional del Estado, sino que las autoridades, en ejercicio de sus funciones o atribuciones, se encuentren obligadas a lograr la mayor protección o el mayor beneficio posible.

Estados deben adoptar acciones para evitar que los agentes estatales y no estatales cometan violaciones y abusos de derechos humanos al amparo del estado de emergencia, lo cual no solo involucra a las dependencias del sector central, sino a todos los organismos de protección de los derechos humanos, al ser constitucionalmente ellos a los que, desde el ámbito no jurisdiccional, se les atribuye la protección, el respeto, la difusión y la garantía de los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano.

Dichas acciones deben centrarse en personas que, por sus características, son especialmente vulnerables; por lo que analizar los particulares efectos que pueden tener sobre grupos determinados es un prerrequisito para asegurar que el impacto de las medidas decretadas no sea especialmente desproporcionado "los derechos humanos trascienden a las leyes y a los sistemas, por lo que debe ser viable su garantía plena para materializarse en acciones concretas, pertinentes y eficaces" (Codhem, 2020: 19). Bajo un enfoque protector de derechos humanos y diferenciado, es importante que, al momento de adoptar las medidas necesarias, se garanticen los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad para mitigar las secuelas y las repercusiones que dichas medidas puedan producir en la cotidianeidad en sus dimensiones física, emocional, económica, social, etc.

Es oportuno precisar que *la resolución 1/2020, "Pandemia y Derechos Humanos",* ya referida, es un ejercicio del sistema interamericano valioso ante esta contingencia, ya que mediante dicha resolución se avistan los grupos de personas que pueden agravar su condición de vulnerabilidad a partir de un contexto de pandemia. De manera enunciativa, precisa a los adultos mayores, personas privadas de libertad, mujeres; pueblos indígenas, personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas y personas desplazadas internas, niños, niñas y adolescentes, integrantes de la comunidad LGBTI, personas afrodescendientes y personas con discapacidad; denotando en cada uno de los grupos aducidos la necesidad

de implementar la perspectiva diferenciada de la que se ha venido hablando a fin, de salvaguardar derechos primigenios como la vida.

Atenta a ello, y con el propósito angular de mitigar los efectos diferenciados que pueden producirse en determinados grupos a nivel mundial, la ONU emitió la *Guía: COVID-19 y los derechos de los pueblos indígenas* como una acción tendente a visibilizar que la pandemia ha exacerbado las desigualdades estructurales subyacentes y la discriminación generalizada en contra de los pueblos indígenas.

Asimismo, dicha organización publicó la Guía *COVID-19 y los derechos humanos de los migrantes,* en donde señala que la crisis epidemiológica afecta desproporcionadamente a las personas y a las comunidades que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad, agregando que, por su condición migratoria, podrían ser excluidas de la aplicación de las leyes, las políticas y la práctica del acceso a derecho, incluso en el contexto de salud pública.

Las personas con discapacidad también han sido punto de atención para la organización. *Las directrices COVID-19 y los derechos de las personas con discapacidad* denotan que a pesar de que la pandemia amenaza a todas las personas a nivel mundial, este colectivo puede verse impactado de manera desproporcionada debido a las barreras actitudinales del entorno, así como a las respuestas institucionales que se dan como solución a la emergencia sanitaria.

El *COVID-19 y los derechos humanos de las personas LGBTI* constituye otro texto importante, que precisa que este sector de la población puede verse comprometido no solo por discriminación estructural, sino por problemas de salud (en algunos casos, son portadores de VIH/sida); se aborda, en este texto, la importancia de visibilizar que muchas personas sin hogar pertenecen a la población de referencia, por lo que no son capaces de protegerse mediante el distanciamiento físico y las prácticas de higiene segura.

En el caso de las mujeres, la organización emitió la *Guía sobre derechos humanos de las mujeres y COVID-19*, en donde establece que

la restricción de quedarse en casa y otras medidas que limitaron su movimiento contribuyeron al aumento de la violencia basada en género, situación que resulta sumamente preocupante, pues las medidas decretadas por los Estados para prevenir un contagio masivo, como puede advertirse, recrudecen la violencia que sufren las mujeres en su casa, al encontrarse bajo el control de sus abusadores y con poco o ningún espacio para buscar apoyo.

Otros organismos también han trabajado en dirección la atención diferenciada que debe otorgarse a esos sectores de la población, tal es el caso del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés), que, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicó el texto *Directriz Provisional, COVID-19: Atención a las personas privadas de libertad,* en el cual refiere que las personas privadas de libertad podrían verse expuestas a mayores riesgos debido a la concentración elevada de personas reclusas en espacios reducidos, aunada a la restricción de higiene y de atención sanitaria, situación que prevalece en la mayor parte del mundo —por ejemplo, en el caso del Estado mexicano, el Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 registra como calificación promedio de todas las entidades federativas, del año 2011 al 2019, *6.75*—.

Ese enfoque de diferenciación se trata en otros textos, como la Recomendación General 1/2020, publicada por la Codhem, que en su apartado "Derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad y COVID-19" precisa que bajo ningún supuesto se debe perder de vista la perspectiva de derechos humanos, pues toda acción o medida en la atención de una emergencia epidémica, caso concreto de la producida por la enfermedad COVID-19, debe implementarse de manera inclusiva y con especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad. El organismo estatal de derechos humanos coincide con los grupos precisados en la resolución interamericana y extiende

su enunciación a las personas periodistas, a quienes están en situación de calle y a las personas desaparecidas.

Como lo afirma Luis Gerardo Samaniego Santamaría, esta emergencia, sin precedentes, afecta gravemente la vigencia de los derechos humanos de todas las personas en el mundo; la crisis sanitaria, la crisis económica y la crisis social no encuentran precedente en nuestros tiempos; por ello, las medidas adoptadas por los gobiernos a nivel mundial para hacer frente a la propagación de los contagios deben anticiparse a los efectos negativos que se pueden producir en el empleo, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad para, de esa manera, contrarrestar la situación de vulnerabilidad de aquellas personas que, en el peor de los casos, ya se encontraban viviendo en condiciones de pobreza o marginación. Abona ello el *Informe Especial COVID-19 publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Cepal), que al referirse a los efectos de una pandemia o una emergencia sanitaria, los cuales se elevan para los vulnerables, pues el aumento del desempleo, la informalidad laboral, las personas que dependen del comercio y el turismo, estructuralmente, presentan mayor riesgo a estos sectores.[8]

Desde una perspectiva personal se puede reiterar, como se había ya dicho, la vulnerabilidad no es una situación inherente a las personas; por el contrario, factores diversos pueden producirla. En ese sentido, los Estados, al adoptar medidas de restricción o decretar estados de excepción, deben utilizar todos los medios y los mecanismos legales

8 En dicho documento se mencionó que "Al 3 de julio de 2020, 30 países de América Latina y el Caribe habían adoptado 190 medidas de protección social para que los hogares más pobres, vulnerables y precarizados pudieran hacer frente a la pandemia. Estas medidas incluyen transferencias monetarias, transferencias en especie y aseguramiento del suministro de servicios básicos. Las transferencias monetarias y en especie llegan a alrededor de 69 millones de hogares, a los que corresponden 289 millones de personas o el 44% de la población regional. El gasto previsto durante seis meses correspondería a 67.135 millones de dólares, alrededor del 1,3% del PIB de 2020" (Cepal, 2020: 22).

para garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales que no se encuentren restringidos; buscar que prevalezca un sentido de solidaridad entre las personas, y tomar medidas adicionales de protección social para que su apoyo alcance a aquellas personas en mayor riesgo de verse afectadas de manera injustificada o desproporcionada.

El papel de los organismos protectores de derechos humanos

De lo expuesto en el presente texto, es evidente que los organismos protectores de derechos humanos han desempeñado un papel significativo dentro de las acciones y las directrices para mitigar los efectos y las repercusiones de las medidas implementadas por los Estados para disminuir los contagios producidos por la enfermedad COVID-19. Debe recordarse que la protección, el respeto, la difusión y la garantía de los derechos fundamentales, desde la vía no jurisdiccional se han atribuido a esos organismos garantes, pues su trabajo delimita como eje central de su actuar cotidiano la persona humana y la dignidad, que les diferencia de cualquier otro ser vivo.

Así, es posible vislumbrar que esos organismos protectores han concentrado sus esfuerzos para que el poder estatal trace como delimitación de las medidas aplicadas durante una contingencia epidemiológica *el respeto* de las prerrogativas y las libertades fundamentales, pues los estudios, los informes, las resoluciones, las guías y las directrices desglosadas en este apartado dan cuenta de ello. No se omite mencionar que, aun cuando no son los aplicadores de las medidas, sí se erigen, desde un punto de vista personal, como organismos aliados del Estado, pero sobre todo de las personas, al ser los depositarios de cualquier determinación o medida aplicada por el Estado.

Desde este punto, vale la pena que las personas vislumbren que las atribuciones y las facultades de los organismos defensores de los derechos humanos no solo se acotan en la emisión de recomendacio-

nes, sino que se extienden a visibilizar las circunstancias o las condiciones que pueden colocar a ciertos colectivos o grupos, como los ya identificados, en una situación especial de vulnerabilidad y precisar acciones que los Estados pueden ejecutar para evitar que las medidas o las acciones que se implementan para reducir los efectos o los contagios durante una emergencia sanitaria, como la que se vive actualmente, afecten considerablemente su condición de vida.

En este sentido, el trabajo de los organismos es reiterar, en primer lugar, los contenidos de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, que desde 1948 han reiterado la visión humanista que debe permear en la comunidad internacional, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y toda la compilación de declaraciones, pactos, observaciones que forman parte de la construcción de un derecho internacional de los derechos humanos; y, en segundo lugar, insistir en la obligación de los Estados de brindar protección especial y prioritaria a los grupos que, por diversas circunstancias, por ejemplo una emergencia sanitaria o la implementación de restricciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, se encuentran en una situación de discriminación histórica.

Y cito la postura de la CIDH que, en el texto *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*, refiere:

> ...la Comisión ha manifestado que "considera importante destacar que este deber acarrea para los Estados una obligación de prestar especial atención a los sectores sociales y personas que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica. Estos principios han sido consagrados en los instrumentos que

> rigen el actuar del sistema interamericano de derechos humanos (CIDH, 2018:29).

Así pues, la cooperación que brindan los organismos universales, regionales, nacionales y estatales resulta clave en la implementación de esfuerzos y acciones en el marco de una crisis epidemiológica, y, en general, en la protección, la defensa, la garantía y la difusión de los derechos humanos de las personas, pues será mediante su disposición que se pueda fortalecer el trabajo de los Estados, así como la formulación, la implementación y la evaluación de las medidas orientadas a combatir la pandemia, trabajo que deberá basarse en un enfoque de derechos humanos y los estándares interamericanos e internacionales pertinentes.

En este punto, es pertinente señalar que el quehacer institucional de los organismos protectores de derechos humanos, desde una perspectiva personal, ha resultado significativo, pues, en ejercicio de sus atribuciones, han materializado acciones concretas tendentes a promover, respetar y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de la familia humana. Como se ha sostenido a lo largo del desarrollo de este apartado, las recomendaciones, las guías y las directrices ya apuntadas son acciones que no buscan ser letra muerta o textos sin impacto que se queden en buenas intenciones; por el contrario, pretenden dirigir y encauzar la actuación de los Estados y de los agentes estatales para que se establezcan nuevas rutas y formas de actuar para atender las situaciones extraordinarias que pueden presentarse, como las contingencias sanitarias, en otras palabras, que los Estados introduzcan medidas y acciones tendentes a generar el menor impacto posible en los grupos en situación de vulnerabilidad. En particular, con la emisión de dichas recomendaciones y directrices se busca que dichas acciones, medidas y políticas públicas identifiquen las causas estructurales de las asimetrías sociales que se producen por la restricción o la limitación de las prerrogativas fundamentales. Lo

anterior sin perder de vista que el marco de actuación de los mismos, casi en todo el mundo, tiene como propósitos angulares posicionar la dignidad de la persona, protegerla de cualquier interferencia estatal sin justificación o razonabilidad, y emitir parámetros (recomendaciones) que sirvan de guía.

Afirmar qué tan acertadas han sido estas acciones podría ser un poco prematuro, ya que si bien es cierto que es posible identificar que se han intensificado la pobreza, el desempleo, la hambruna, la desigualdad social y la violencia de género, entre otros graves problemas que aquejan al mundo, también lo es que sin el trabajo de los organismos protectores de derechos humanos, dichas problemáticas económicas, sociales y políticas tendrían efectos aún más devastadores en ciertos colectivos; de ahí la importancia de que los defensores de las prerrogativas fundamentales continúen cumpliendo con el propósito para el cual han sido creados.

Acotaciones finales

La noción de derechos humanos se puede resumir como el conjunto de facultades, prerrogativas y potestades inherentes al ser humano, por dignidad y naturaleza, que debe ser otorgado sin distinción de ningún tipo a todas las personas y durante toda su vida con independencia de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que imperen en un contexto y tiempo determinado pues constituyen un patrimonio inalienable para el desarrollo integral de las personas, la convivencia pacífica, la consecución de la igualdad y la libertad en todos los ámbitos . Derivado de ello, su incorporación en un texto normativo de orden internacional, nacional y estatal será un presupuesto básico para su exigibilidad y justiciabilidad; es decir, el libre ejercicio por parte de todas las personas conlleva que las autoridades estatales, como garantes, asuman obligaciones y deberes de protección, difusión, respeto y garantía de los mismos.

Los derechos humanos y las libertades fundamentales pueden verse afectados o menoscabados ante determinadas circunstancias o momentos dados, tal es el caso de las emergencias sanitarias o los estados de excepción decretados por los Estados para combatir los eventos de naturaleza epidemiológica, lo cual puede acentuarse para ciertos grupos o colectivos que históricamente han sido situados en desventaja en relación con otros, como las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, las personas migrantes, las personas adultas mayores o con una enfermedad preexistente, y otros que han sido descritos en el presente trabajo. Lo anterior exige una atención prioritaria en la defensa y la protección de sus prerrogativas fundamentales, pues corren un especial riesgo de no ver asegurados sus derechos humanos.

Ante la restricción de los derechos y las libertades fundamentales, los Estados deben prestar especial atención a fin de adoptar las acciones que se requieran para evitar que los agentes estatales y no estatales cometan violaciones y abusos de derechos humanos al amparo del estado de emergencia, lo cual no solo involucra las dependencias del sector central, sino a todos los organismos de protección de los derechos humanos, al ser constitucionalmente ellos a los que, desde el ámbito no jurisdiccional, se les atribuye la protección, el respeto, la difusión y la garantía de los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano. Esto, al recordar que la vulnerabilidad no es una situación inherente a las personas; por el contrario, existen factores diversos que pueden producirla.

En ese sentido, los Estados, al adoptar medidas de restricción o al decretar estados de excepción, deben utilizar todos los medios y los mecanismos legales para garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales que no se encuentren restringidos; buscar que prevalezca un sentido de solidaridad entre las personas, y tomar medidas adicionales de protección social para que su apoyo alcance a aquellas personas en mayor riesgo de verse afectadas de manera injustificada o

desproporcionada. Esta última acotación conlleva, además, la creación de políticas públicas que tengan como eje central el fortalecimiento de acciones, que no solo privilegien el libre ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino que permitan hacer frente a la situación de restricción que enfrentan los colectivos en situación de vulnerabilidad, es decir, que se proporcionen los medios de subsistencia mínimos para satisfacer las necesidades más indispensables de las personas durante la medida sanitaria impuesta por los Estados.

A esa tarea abona significativamente el quehacer institucional de los organismos protectores de derechos humanos, ya que su carácter protector se extiende a visibilizar las circunstancias o las condiciones que pueden colocar a ciertos colectivos o grupos, como los ya identificados, en una situación especial de vulnerabilidad, y precisar aquellas acciones que los Estados pueden ejecutar para evitar que las medidas o las acciones que se implementan para reducir los efectos o los contagios durante una emergencia sanitaria, como la que se vive actualmente, afecten considerablemente su condición de vida. Como se apuntó, en cumplimiento de su quehacer institucional se busca reducir el impacto en colectivos que pueden situarse en situación de riesgo, como los niños, las niñas, y los adolescentes, las mujeres, los adultos mayores, las personas que integran las comunidades indígenas, las personas migrantes, las personas privadas de libertad, lo cual no implica que su labor no se ocupe de todas las personas; pues su labor ha establecido como propósito medular que en la implementación de cualquier acción, medida o política pública, en primer lugar, los agentes del Estado identifiquen las causas estructurales de las asimetrías sociales que se producen por la restricción o la limitación de las prerrogativas fundamentales durante una contingencia epidemiologia y, en segundo lugar, adecuen cualquier actuación a posicionar la dignidad de la persona y protegerla de cualquier interferencia estatal que no encuentre un sustento justificado y razonable.

Sin embargo, la reflexión final, previamente identificada la obligación de los Estados de brindar protección especial y prioritaria a los grupos que, por diversas circunstancias, por ejemplo una emergencia sanitaria o la implementación de restricciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, se encuentran en una situación de discriminación histórica, apunta a que los depositarios de estas medidas extraordinarias las asuman como herramientas y mecanismos tendentes a su cuidado, primordialmente de sus derechos a la vida y la protección de la salud, pues si bien el Estado es el garante por antonomasia, todos los agentes sociales somos corresponsables y tenemos deberes correlativos a los derechos conferidos legalmente.

Fuentes consultadas

Agamben, G. (2010), *Homo sacer I. El poder soberano y la nuda vida,* España, Pre-Textos.

_____ (2005), *Estado de excepción, Homo sacer,* II, I, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora,

Carpizo, J. (2011), "Los derechos humanos: Naturaleza, Denominación y Características", Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 25, México, Universidad Nacional Autónoma de México (unam)

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), Informe Especial COVID-19, Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020a), "Derechos humanos de las personas con COVID-19", resolución 4/2020, http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf

_____ (2020 b), "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas", resolución 1/2020, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf

_____ (2018), Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos, http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2019), Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2020), Recomendación General 1/2020, https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/recomendaciones/pdf/2020/reco_gen_1_2020.pdf

Congreso de la Unión (1917), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 5 de febrero de 2017, última reforma: 8 de mayo de 2020.

Consejo de Salubridad General (2020), Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 30 de marzo de 2020

Consejo Europeo (1950), Convención Europea de Derechos Humanos

Contreras Nieto, M. (2000), *El derecho al desarrollo como derecho humano,* Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem).

Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (s/a), Cuadernillo Número 14, Igualdad y No Discriminación, https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf

Cruz Villalón, P. (1984), *Estados Excepcionales y Suspensión de Garantías,* Madrid, Tecnos.

Delgado Carbajal, B. y María José Bernal Ballesteros (2016), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos,* México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/catalogo16.pdf

Dorantes Díaz, F. J. (s/a), "Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica", https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29896.pdf

Fernández González, M. A. (2002), "Estados de excepción y reformas constitucionales", Ius et Praxis, 8 (1), Universidad de Talca, Talca, pp. 199-221

Ferrajoli, L (2006), "Sobre los derechos fundamentales", Cuestiones Constitucionales, núm. 15, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

García Rosas, E. y María de Lourdes González Chávez (2009), *Grupos vulnerables y adultos mayores, análisis tridimensional,* México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V.

García Rosas, E. y Benjamín Lovera Estévez (2010), *Derecho y vulnerabilidad social,* México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V.

González Plasencia, L. y Julieta Morales Sánchez (2013), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos* I., México, Fontamara.

Gobierno del Estado de México (2017), Plan de desarrollo del Estado de México, 2017-2023, http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/GEM/2017-2023/Plan_de_Desarrollo_2017-2023_.pdf

IASC (Comité Permanente entre Organismos) (2020), Directriz provisional COVID-19: ATENCIÓN ESPECIAL A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-05/IASC%20Interim%20Guidance%20on%20COVID-19%20-%20Focus%20on%20Persons%20Deprived%20of%20Their%20Liberty%20%28Spanish%29.pdf

Lara, Espinosa, D. (2015), *Grupos en situación de vulnerabilidad,* México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Olvera García, J.; Julio César Olvera García y Ana Luisa Guerrero Guerrero. (2015), *Derechos humanos y genealogía de la dignidad en América Latina,* México, Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex), Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) y MA Porrúa.

Olvera, J.; Enrique Uribe Arzate y Luis Gerardo Samaniego Santamaría (2020), *Estado constitucional y emergencia sanitaria,* Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/EstadoConstitucional2020.pdf

Pérez Luño, A. (2000), citado en Miguel Ángel Contreras Nieto, *El derecho al desarrollo como derecho humano,* México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem).

OEA (Organización de los Estados Americanos) (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2020a), COVID-19 Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES: GUÍA, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHRGuidance_COVID19_Migrants_sp.pd

_____ (2020b), COVID-19 Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: DIRECTRICES, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/COVID-19_and_The_Rights_of_Persons_with_Disabilities_SP.pdf

_____ (2020c), COVID-19 Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS LGBTI, https://issuu.com/oacnudhgt/docs/lgbtipeople_es

_____ (2020d), GUÍA SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES Y COVID-19, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf

_____ (2020e), GUIA: COVID-19 Y LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, http://hchr.org.mx/images/doc_pub/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights_ES.pdf

_____ (2020f), Las Medidas De Emergencia Y El COVID-19: ORIENTACIONES, https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf

_____ (2016), 20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos, https://hchr.org.mx/images/doc_pub/20claves_2016_WEB.pdf

_____ (2003), Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticocompleto.pdf

_____ (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

_____ (s/a), "Derechos Humanos", https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), Informe sobre Desarrollo Humano 2014, https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html

Quintana Roldán, C. y Norma Sabido Peniche (2009), *Derechos Humanos,* México, Porrúa.

Roccatti, Velázquez, M. (2000), citada en Miguel Ángel Contreras Nieto, *El derecho al desarrollo como derecho humano,* Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem)