



CUATRO DÉCADAS DE COLABORACIÓN

**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS (ACNUR)- COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A
REFUGIADOS (COMAR)**

Autor: Andrés Ramírez Silva
Coordinador General de Comisión Mexicana de
Ayuda a Refugiados

El presente artículo se centra en destacar como desde la fundación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en el año 1980, la colaboración entre el ACNUR y la COMAR ha sido un aspecto estratégico fundamental en el desarrollo de esta última

Aunque no todo ha sido color de rosa, los mexicanos nos enorgullecemos de nuestra actitud solidaria con los extranjeros y una fuerte tradición de asilo.

Lo anterior tienen sus raíces básicamente en dos grandes acontecimientos históricos: en la voluntad política solidaria del General Lázaro Cárdenas respecto de los refugiados españoles y en la política de asilo de los regímenes de los 70, para con los intelectuales perseguidos por las dictaduras militares sudamericanas, aunque irónicamente, estos regímenes, no se tocaban el corazón para desarrollar una feroz persecución, represión y tortura contra los luchadores sociales mexicanos.

Si a partir del célebre emprendimiento Cardenista, consideramos ochenta años de tradición de asilo, puede asegurarse que durante los primeros cuarenta años, es decir de la primera mitad de este periodo, tal tradición se sustentaba en una política solidaria exclusivamente derivada de la voluntad política mientras que los segundos cuarenta años, a partir de la fundación de la COMAR, tal tradición ya inicia el camino por construir un carácter más institucional y menos voluntarista.

Sin embargo, también la COMAR en su proceso evolutivo propio, pasa por etapas claramente diferenciadas. Sus primeros veinte años, ésta se desarrolla sin una normativa clara en tanto su existencia se da en circunstancias en que el país aún no se decide a suscribir los instrumentos esenciales del derecho internacional de los refugiados. México firma la Declaración de Cartagena en el 84, pero esta no era más que un instrumento no vinculante. Durante esos primeros veinte años, la elegibilidad en México estaba a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

Así y todo el surgimiento de la COMAR, no solo nos posibilita avanzar en esa tradición, sino empieza a darnos a los mexicanos, una idea de institucionalidad que nos permite rebasar el voluntarismo, para comenzar a poner los cimientos de una obligación nacional e Institucional para acoger y proteger a los perseguidos de regímenes autoritarios o de violaciones sistemáticas de derechos humanos en que los Estados de los países donde las personas se vieron forzadas a huir, se convirtieron en agentes de persecución o no tuvieron la capacidad para garantizar su protección.

Además, debe tenerse en cuenta, que la COMAR surge como una Comisión Intersecretarial, presidida por la Secretaría de Gobernación en una coyuntura compleja, en que prevalecían las guerras centroamericanas y la frontera sur mexicana, se encontraba ante la necesidad imperiosa de lidiar con flujos masivos de indígenas mayas. A estos, el gobierno mexicano les da un reconocimiento *prima facie*, en el que no hay necesidad de procedimientos de elegibilidad para esa población

claramente víctima de las políticas de tierra arrasada de los gobiernos militaristas de Lucas y Ríos Mont y la COMAR se concentra en su documentación a fin de que tenga una condición regular de estancia en el país.

El ACNUR y la COMAR, firman el convenio para permitir que la Agencia de las Naciones Unidas pudiera desempeñar las funciones previstas en el estatuto de la oficina del ACNUR el 5 de octubre de 1982, el cual entra en vigor, el 17 de febrero de 1983. A partir de entonces, el gobierno mexicano con la COMAR como actor protagónico y el ACNUR, han sido socios estratégicos. Decide el gobierno mexicano la fundación de la COMAR, como ya indicábamos, justamente al calor de las guerras centroamericanas y en particular en el marco de la repercusión que tiene en México el conflicto en el Salvador y más claramente el conflicto en Guatemala que lleva a miles de refugiados guatemaltecos a entrar a territorio nacional en busca de protección internacional específicamente en los municipios fronterizos del estado de Chiapas. Ante el asedio del ejército guatemalteco, que ocasionalmente llegó a incursionar a territorio nacional en su afán persecutorio e inclusive a asesinar a refugiados guatemaltecos del lado mexicano de la frontera, el gobierno de México opta por alejar a los refugiados guatemaltecos de la frontera de Chiapas con Guatemala y en el año de 1984 comienza su reubicación hacia los estados de Campeche y Quintana Roo mediante un proceso complejo en el que a pesar de la resistencia de los mismos refugiados (algunos de ellos prefirieron repatriarse), se logra reubicar unos 18,500 refugiados a la península, menos de la mitad del total al territorio de Campeche y Quintana Roo. Durante todo este proceso, jugó un papel importante el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre todo en lo relativo a la persuasión de la gente sobre las bondades de la reubicación (mayor seguridad y tierras agrícolas).

Ya ubicada cerca de la mitad de la población refugiada en Campeche y Quintana Roo, porque el resto rehúsa terminantemente reubicarse, el ACNUR apoya con fondos sobre todo de la Comunidad Europea el desarrollo de un programa multianual con miras a que la población refugiada pueda desarrollar proyectos de autosuficiencia agrícola mediante una colaboración muy estrecha con la COMAR. Se identifican tierras de cultivo algunas de ellas con parcelas con sistemas de riego, en las que puede asentarse la población y a la vez pueden producirse productos agrícolas básicos y hortalizas tanto para el autoconsumo como para la comercialización. Se desarrollan, además, algunos proyectos de trabajo asalariado con actividades como la restauración arqueológica en Campeche, particularmente los trabajos en las hermosas ruinas de Edzna a partir del 86-87 bajo la coordinación del INAH. Mientras que en la península se desarrollan esos proyectos de autosuficiencia, en Chiapas empieza a desarrollarse una colaboración importante con el ACNUR, con apoyo técnico sobre todo a partir de mediados del 89, con el diseño de una serie de proyectos generadores de ingreso, tanto de trabajo asalariado, como proyectos para el autoconsumo. Los primeros, incluían actividades de restauración arqueológica en sitios como el Limonar en Lagos de Colón, escarda de hierba y forestación con especies endémicas alrededor del sitio arqueológico de Chinkultik, actividades de saneamiento y reforestación en el parque nacional de lagos de Montebello, de mantenimiento de carreteras y de canales de riego. Mientras los segundos, incluían proyectos de piscicultura, de producción ganadera de traspatio y huertos familiares. Todo ese

proceso, implicó un trabajo muy estrecho de coordinación y asesoría técnica de parte del ACNUR hacia la COMAR, que se encargaba de toda la parte ejecutiva y operativa.

Desde el principio de este proceso de apoyo a la autosuficiencia, inicia la repatriación voluntaria a través de un mecanismo tripartito entre la CEAR que era la comisión especial que tenía Guatemala para refugiados y para repatriados, la COMAR y el ACNUR. Durante el desarrollo de ese mecanismo, se logra avanzar en algunas manifestaciones voluntarias de repatriación individual, aunque los números no son muy significativos porque persiste el miedo entre la gente al grado que algunos, en vez de retornar a su país de origen, acaban en otros países centroamericanos. De lejos lo más importante numéricamente y significativo del proceso de repatriación, es el retorno que se da después de firmar los acuerdos el 8 de octubre del año 1992 tras largas negociaciones entre los líderes de los refugiados organizados en las llamadas Comisiones Permanentes y el gobierno de Guatemala, con la importante participación de una Instancia mediadora negociada y acordada entre las partes.

La instancia mediadora, estaba coordinada por la iglesia e integrada por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala; el grupo internacional de apoyo (GRICAR) con la participación de las embajadas de Canadá y Suecia y el ACNUR. Ese proceso de negociación se llevaba a cabo con autonomía, pero en el contexto de las negociaciones por la paz entre el gobierno de Guatemala y la URNG, que agrupaba a las organizaciones guerrilleras del EGP, las FAR y la ORPA. Que los refugiados lograran sentar en la mesa de negociaciones al gobierno del país de origen, para negociar su retorno colectivo y organizado a ese país en condiciones de seguridad y dignidad, era algo inédito en la historia de los refugiados a nivel mundial. En ese proceso, se da una participación y apoyo muy importante del ACNUR para que se desarrolle y se ejecute tanto el proceso de repatriación individual como el del retorno colectivo y organizado. Entre ambas organizaciones se da una planificación logística de gran importancia en el año de 1993 cuando se da el primer gran retorno colectivo y organizado.

Fue tan grande este proceso, que entre el 84 y el 99 se repatriaron 42,737 guatemaltecos. Sin embargo, el proceso se da con mucha mayor fuerza a partir de la firma de los acuerdos del 8 de octubre por lo que el retorno mayor se da del 93 al 99 en que se retornaron 22, 863 del total, de los cuales 17,807 ocurren tan solo del 93 al 97. Es importante que a partir del año 1996 se entra en una etapa en donde también trabajando de manera muy estrecha el ACNUR con la COMAR el gobierno de México otorga, a través del programa de estabilización migratoria, cartas de naturalización, documentos de no inmigrantes visitantes FM3 y documentos de inmigrantes FM2 para los refugiados guatemaltecos que decidieran quedarse en el país. De hecho, muchos se naturalizan.

Con todo, durante todo ese tiempo, hasta el 2000, es decir veinte años después de creada la COMAR, el país está al margen de la normativa jurídica internacional. México por fin se decide a suscribir la Convención de refugiados de 1951 y su Protocolo del 67 en junio del 2000. Con ello, la COMAR entra en una nueva etapa: en noviembre de ese mismo año, se establece un comité de elegibilidad y la elegibilidad deja de estar en manos del ACNUR. La COMAR queda como Secretario Ejecutivo del

Comité el cual también cuenta con representantes de la Cancillería y la Secretaría del Trabajo. El ACNUR, sin embargo, continúa brindando un importante apoyo a través de asesoría técnica a la COMAR carente de *expertise* en asuntos de elegibilidad, considerando que, debido a su papel de Secretario Ejecutivo, le corresponde formular las recomendaciones sobre las resoluciones.

Si bien, desde fines del 2000, el Comité de elegibilidad le da el papel a la COMAR, de formular las recomendaciones de elegibilidad, tuvieron que transcurrir once años más, para que se aprobase la ley de Refugiados en el 2011 y de ese modo, la COMAR asumiera por primera vez la responsabilidad integral del proceso de elegibilidad. La COMAR daba pues, un salto más en su desarrollo.

Como decíamos, hasta el año del 2000, con todo y la existencia ya de dos décadas de la COMAR; el país en materia de refugiados seguía atado básicamente a una actitud de voluntarismo político. No había alcanzado por así decirlo, el peldaño de la institucionalidad plena, en el que México se obligara ante la comunidad internacional a responsabilizarse de estos procesos de protección de la población refugiada, sino que sus actuaciones relacionadas con las personas en necesidad de protección internacional se efectuaban básicamente sobre la base de la voluntad política del gobierno de México.

En 2004 hay también otro momento muy importante de colaboración del ACNUR con la COMAR al organizarse en México, lo que se conoció como “La Declaración de México” la cual tiene lugar en el marco de la conmemoración de los 20 años de la declaración de Cartagena, que se había firmado en Cartagena de Indias Colombia, en el año de 1984. Esta declaración, fue la primera declaración acompañada de un Plan de Acción, porque el ACNUR, organiza eventos conmemorativos de la declaración de Cartagena cada 10 años. Había ya desarrollado el evento conmemorativo de la declaración de Cartagena en el año de 1994 en San José, Costa Rica. En el 2004 en México, se aprueba el plan de acción, acompañando a la declaración, con tres programas de solidaridad: las ciudades solidarias, los reasentamientos solidarios, fronteras solidarias. Además, el alcance a las consultas para el desarrollo de esta conmemoración incluyó tres importantes consultas a nivel regional.

En el año 2011, al adoptarse finalmente la Ley de Refugiados y Protección Complementaria a la COMAR, por primera vez se le asigna el importante rol del proceso de elegibilidad finalmente de principio a fin. En la elaboración de la ley fue muy importante el apoyo que la COMAR tuvo de parte del ACNUR. Un apoyo de asesoría técnica esencial. Esta importante función, se mantuvo en la reforma del año 2014.

La Reforma de la Ley del 2014 no modificaba sustancialmente las funciones de la COMAR. El cambio más importante respecto de la Ley del 2011 es que con la reforma, se agrega un título sobre el Asilo político, en el que se estructuran los principios, las condiciones para solicitarlo, el procedimiento para su otorgamiento, retiro y renuncia del mismo, la estancia en territorio nacional, y la asistencia institucional.

Puede decirse que poco antes de la aprobación de la última reforma de la Ley, se empezó a configurar la oleada actual de refugiados en México. Año tras año desde el

2013, empezó a aumentar de manera sostenida el número de solicitantes de la condición de refugiado en México. 1296 personas fueron registradas por la COMAR en el 2013 y en el 2018 esa cifra llegó a 29,630. El 2019, primer año que la presente administración asumió la responsabilidad, el número de solicitantes rebasó los 70,600.

Este año durante el primer trimestre antes de la pandemia, esta tendencia ascendente continuó su curso y superó en 34 % el número de solicitantes que habían sido registrados durante el mismo periodo del año pasado. El segundo trimestre claramente bajo el tremendo impacto de la pandemia, se registró una reducción drástica en el número de solicitantes. Por ello, A pesar de las elevadas cifras del primer trimestre, la cifra al cierre de julio se situó 81% por debajo del número de solicitantes respecto del mismo periodo del 2019. Creemos que en la medida en que vaya cediendo la pandemia, la cantidad de las personas en busca de protección internacional en nuestro país debe dispararse de nuevo a niveles probablemente mayores que antes de la pandemia. Por ello, la COMAR no ha bajado la guardia y se prepara para lo que viene.

Con el apoyo de la COMAR como Secretaría Técnica, el año pasado y este año en plena pandemia, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y migración, ha presidido la mesa interinstitucional en apoyo a refugiados, solicitantes de la condición de refugiado y beneficiarios de protección complementaria con la participación de Secretarías del gobierno federal, organismos internacionales y organizaciones de la Sociedad Civil y hemos establecido cuatro mesas temáticas: Salud, Educación, Trabajo e Identidad.

A pesar de la creciente demanda de trabajo de la COMAR, el año pasado fue el primer país en asumir la presidencia del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones con apoyo del ACNUR/OEA como Secretaría Técnica.

Ahora se puede decir, que, desde diciembre del 2018, en que esta nueva administración toma la responsabilidad, el trabajo de coordinación del ACNUR y la COMAR, ha sido muy estrecho. Los equipos técnicos han trabajado de manera muy cercana en todas las áreas. En abril del año 2019, la SEGOB y el ACNUR firman un memorándum de cooperación en el que se establecen mecanismos de cooperación entre ambas instituciones. Allí se destaca que las partes acuerdan establecer un plan de trabajo conjunto. Así ocurrió en el 2019, y también en el 2020. Se ha desarrollado un intenso trabajo conjunto, para definir el apoyo del ACNUR con contrataciones, misiones de terreno, alquiler y remodelaciones de oficinas, con apoyos orientados a fortalecer a las oficinas con equipos de cómputo, suministro, mobiliario, vehículos, servicios de interpretación. Desde el 2019, se ha desarrollado también un proyecto de reubicación de refugiados del sur del país a otras ciudades como Saltillo donde los refugiados tienen muchas más posibilidades de integración local exitosa con el apoyo de la COMAR.

En el plan de trabajo del 2020, se ha celebrado un acuerdo muy importante con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, en las áreas de: fortalecimiento de capacitación operativa de la COMAR, estructura orgánica, equipamiento, infraestructura , contratación de personal, fortalecimiento de la capacitación técnica, fortalecimiento y digitalización del área de registro y manejo,

asesoría en la simplificación del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, orientada a abatir y prevenir el rezagó. Asimismo se ha fortalecido la Dirección de Atención y Vinculación Institucional, con el fin de promover políticas públicas hacia la integración local y fortalecimiento del programa Quality Assurance Initiative (QAI) que ya se desarrolló eficazmente desde el año pasado. El QAI, no es más que un proceso de acompañamiento cotidiano de calidad técnica para elevar los procesos de la determinación de la condición de refugiado a los estándares internacionales. En suma, podemos decir que, a lo largo de estos 40 años, el proceso de desarrollo y evolución de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ha sido un proceso que ha incluido acompañamiento, apoyo financiero, una destacada colaboración estratégica y muy importante asesoría técnica por parte del ACNUR.