

Apatridia en México.

El uso de la protección
internacional como instrumento
de la política migratoria

Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia
Americas Network on Nationality and Statelessness
Réseau des Amériques sur la Nationalité et l'Apatridie
Rede das Américas sobre Nacionalidade e Apatridia



Por un derecho a la nacionalidad para tod@s
For a right to nationality for all
Pour un droit à la nationalité pour tous et toutes
Para um direito à nacionalidade para tod@s

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS
PROGRAMA DE
DERECHOS HUMANOS

Investigación, incidencia y
promoción de la justicia



**OBSERVATORIO
DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL**
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Observatorio de Protección Internacional

Apatridia en México.

El uso de la protección
internacional como instrumento
de la política migratoria

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Mtro. David Fernández Dávalos, SJ

RECTOR

Mtra. Araceli Téllez Trejo

DIRECCIÓN GENERAL DEL MEDIO UNIVERSITARIO

Ing. Pablo Reyna Esteves

DIRECCIÓN DE PROGRAMAS DE INCIDENCIA

Mtra. Denise González Núñez

PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS

Coordinación del informe e investigación:

Lic. Felipe Sánchez Nájera

Con la colaboración de:

Janette Carrillo Díaz

Fernanda Lobo Díaz

Jesús López Ramírez

Jesús Armando Román Zamora

Aranza Zulin García Moreno

Revisión de contenido:

Mtra. Denise González Núñez

Agradecimientos

3

El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, reconoce y agradece la colaboración del profesor Francisco Calderón Aragón, académico del Departamento de Economía de la universidad, para el diseño metodológico de este proyecto. Igualmente agradece la colaboración de Francisco Quintana, Fundador de la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia quien redactó el prólogo de éste informe.

Ciudad de México, noviembre 2018.

Prólogo

5

En el mundo se estima que existen más de 10 millones de personas apátridas. Sin embargo, en México no se tiene certeza del número de personas que pueden ser afectadas en sus derechos por no ser consideradas nacionales por ningún Estado. Es por ello que el presente informe sobre la Apatridia en México que nos presenta el programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México llena un vacío importante de información y resulta necesario para enfocar nuestros esfuerzos en prevenir y erradicar la apatridia en México de una manera eficaz.

La garantía de un acceso efectivo a una nacionalidad y la lucha por prevenir, erradicar y ofrecer soluciones en casos de apatridia son los temas prioritarios del trabajo de la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA). Desde su creación hace más de cuatro años, hemos trabajado con organizaciones de la sociedad civil, iniciativas académicas y expertos independientes comprometidos con la temática de la apatridia en el continente americano y el caribe. Nuestro trabajo se enfoca en crear conciencia en torno a la situación actual de la apatridia en la región, identificar a las personas afectadas por ella y abogar por el reconocimiento y el respeto de los derechos de las personas apátridas. Para ello, Red ANA se ha centrado en el intercambio de experiencias y conocimiento en torno al tema de la apatridia para crear una red consolidada que pueda defender mejor los derechos de las personas apátridas. Dentro de nuestras principales acciones se halla también la cooperación con diversos Estados

para fortalecer los mecanismos de protección internacional e intercambiar información con nuestras organizaciones hermanas alrededor del mundo.

Desde el inicio de nuestras actividades hemos tenido la fortuna de contar con la colaboración del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana para estudiar y dar seguimiento a los desarrollos de la materia en México. El coordinador de presente informe, Lic. Felipe Sánchez Nájera, nos acompañó en diversos foros internacionales, entre ellos, el “Taller de capacitación sobre nacionalidad y apatridia para organizaciones de la sociedad civil y clínicas legales de las Américas”, llevado a cabo en la ciudad de Santiago, Chile, en mayo de 2016. Durante 2017, contamos con su presencia en nuestro “Taller Regional sobre Apatridia” celebrado en Bogotá, Colombia, en el mes de marzo, dicho evento fue llevado a cabo en conjunto con el Instituto de Apatridia e Inclusión de Holanda. Durante el verano de ese mismo año, el Programa de Derechos Humanos participó en el “Retiro de Apatridia”, foro internacional organizado por la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Suiza. En dichos eventos se dieron a conocer los retos y avances que el Programa de Derechos Humanos había identificado hasta el momento en México.

Tuvimos igualmente la oportunidad de presentar a los Estados de la región y a altos representantes de ACNUR los resultados identificados en la región sobre la implementación del Capítulo VI sobre Apatridia del Plan de

Acción de Brasil en la “Consulta Temática para la Elaboración del Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil Programas de Asilo de Calidad y Erradicación de la Apatridia”, llevada a cabo en Buenos Aires, Argentina, el 3 de noviembre de 2017. Con un poco más de avance en las investigaciones y consultas realizadas por la Universidad Iberoamericana se pudo esbozar en este importante escenario internacional los problemas que ahora son analizados a profundidad en el presente informe.

En el ámbito internacional, la problemática de la apatridia se ha abordado tanto a nivel universal como regional, mediante declaraciones, convenciones, casos contenciosos en el sistema interamericano de derechos humanos, como parte de objetivos globales, campañas (IBelong), reportes, informes y resoluciones de organismos internacionales. Los cuales representan valiosas herramientas en la lucha por erradicar la apatridia. Sin embargo, los estándares que se gestan en el ámbito internacional requieren necesariamente de la voluntad estatal, no sólo en la adhesión y ratificación de los distintos instrumentos, sino también en atender las obligaciones que se derivan de los mismos para traducirlos e incorporarlos a los marcos jurídicos nacionales, a fin de que constituyan herramientas verdaderamente operantes en la lucha por prevenir y erradicar la apatridia.

A pesar de que México ocupa el primer lugar en la región en adoptar procedimientos para la determinación

de la condición de apatridia, existían ambigüedades y vacíos dentro del marco normativo que no habían sido investigados. Como evidencia el presente informe, incluso dentro de las mismas dependencias oficiales no existe claridad en las competencias entre los órganos involucrados en el procedimiento, es decir la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados “COMAR”, cuya función es la de entrevistar al aplicante y emitir una opinión no vinculante relativa a la posible situación de apatridia, y el Instituto Nacional de Migración “INM”. Como consecuencia de lo anterior, se tiene una mínima implementación de la legislación y, por ende, una ausencia de información estadística que permitiera identificar la magnitud del problema.

Es por todo ello, que la investigación realizada por la Universidad Iberoamericana es sumamente relevante, ya que llena un importante vacío de información sobre la aplicación de la figura de apátrida en México y evidencia el mal uso por parte de las autoridades respecto a una figura legal que debiera tener como objetivo combatir la apatridia y las vulneraciones a derechos humanos que se derivan de la falta de un reconocimiento estatal. El informe aporta importantes contribuciones fácticas y jurídicas en torno a las ambigüedades e inconsistencias que se desprenden del marco normativo mexicano y que a su vez generan incertidumbre en torno a las competencias de las autoridades y los procedimientos individuales.

La metodología implementada en la investigación nos brinda valiosos elementos de buenas prácticas para replicar en otros países, sobre todo por el uso de los mecanismos de acceso a la información para buscar y contrarrestar la información hasta el momento existente.

El esfuerzo realizado en este informe será de gran utilidad en las acciones de cabildeo tendientes a modificar o adaptar las normas mexicanas, para clarificar no solo la naturaleza de la figura de reconocimiento de la condición de apátrida, sino las competencias específicas de las autoridades a fin de garantizar que las personas con necesidad de protección internacional que no gozan de nacionalidad y reconocimiento estatal tengan un efectivo acceso al procedimiento y el reconocimiento que requieren.

Confiamos en que las lecciones aprendidas por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México serán una importante herramienta en el trabajo de Red ANA en otros países de América Latina y el Caribe. Esperamos continuar con la colaboración entre ambas organizaciones para difundir, capacitar y acompañar a organizaciones aliadas en la región.

Enhorabuena que el trabajo llevado a cabo durante todos estos años, así como las discusiones e intercambios compartidos, puedan finalmente ser dados a conocer a las autoridades y sociedad mexicana para fortalecer el camino a un país libre de personas apátridas. Reitero mi más sincero reconocimiento y felicitación al grupo de trabajo del Programa de Derechos Humanos.

Francisco Quintana

Fundador de la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia

Washington, D.C., 2 de noviembre de 2018

1. Breve introducción a la apatridia

8

Se estima que actualmente existen 10 millones de personas apátridas a escala mundial (Tendencias Globales ACNUR, 2016). Durante el siglo pasado el surgimiento de los apátridas se dio principalmente en contextos de posguerra en los que no hubo un reconocimiento estatal de ciertos grupos de personas, o bien en casos en los que se disolvió algún Estado para crear otros nuevos.

El problema de la apatridia en América se ha presentado en situaciones en las que los Estados realizan prácticas de privación arbitraria de la nacionalidad, cuando mediante decretos ejecutivos o leyes regresivas privan del derecho de nacionalidad a sus connacionales. Podemos usar como ejemplo el caso de Chile, donde durante 10 años se privó de la adquisición de nacionalidad a personas nacidas en el país, con el argumento de que eran hijos de extranjeros transeúntes (Departamento de Extranjería y Migración, 2016); o el caso de República Dominicana (CIDH, Informe República Dominicana, 2015), donde el gobierno dominicano privó de su nacionalidad a todos los ciudadanos dominicanos que tuvieran ascendencia haitiana por medio de un decreto de la junta electoral.

Si bien la apatridia no es un tema muy conocido en México, desde el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, consideramos que podría adquirir mayor relevancia en un futuro cercano debido a dos situaciones: 1) por el reconocimiento arbitrario como apátridas que ha hecho el

gobierno mexicano de personas de diversas nacionalidades que ingresan en México a través de la frontera sur; 2) por el contexto de la frontera norte, donde a diario se deportan mexicanos.

Es importante recalcar que a escala mundial se han emprendido diversos esfuerzos para terminar con esta problemática, como la campaña “I Belong” del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, que busca terminar con la apatridia en un plazo de 10 años (ACNUR, Campaña I Belong, 2014). De forma similar, los Objetivos del Desarrollo Sostenible de 2015 establecieron en su objetivo 16.9 que “de aquí a 2030, se proporcione acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos” (Objetivos Desarrollo, 2015).

Además, se incluyeron referencias sobre la materia en la Declaración y Plan de Acción de Brasil (Declaración de Brasil, 2014), así como en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (Declaración de Nueva York, 2016). Esta última, en particular, alienta a los Estados “a que estudien qué medidas podrían adoptar para reducir los casos de apatridia”¹ y adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

¹ AG-ONU, proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo periodo de sesiones. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (13 septiembre de 2016), UN, doc. A/71/L.1, párr. 72.

2. Inclusión de la apatridia en el marco jurídico mexicano

9

A la luz de lo anterior, resulta de vital importancia conocer cómo se han resuelto los casos de apatridia en México y analizar las acciones que el Estado mexicano ha tomado para atender y prevenir este problema.

La apatridia se encuentra regulada mediante dos convenciones internacionales: la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. El Estado mexicano se ha adherido únicamente a la primera mediante ratificación el 1 de junio de 2000 (Convención Estatuto Apátridas, 1954). Al momento de adherirse formuló tres reservas relativas a:

- 1) Los derechos laborales de las personas apátridas.
- 2) La facultad de expulsión de las personas apátridas del territorio nacional.
- 3) Las facilidades de naturalización de las personas apátridas.²

La convención sobre el Estatuto de los Apátridas prevé en su artículo 1 que una persona apátrida es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”. Esta definición se incluyó en el artículo 3 fracción IV, de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011 (Ley de Migración, 2011). Un año después, México estableció en su legislación un procedimiento para la determinación de la

2 Si desea conocer una explicación a detalle de las implicaciones prácticas de las reservas formuladas, así como propuestas de solución a nivel constitucional en la materia, puede consultar el documento titulado “Propuesta legislativa para la armonización de la normativa constitucional en materia de nacionalidad y personas apátridas”, disponible a partir de febrero de 2019 en: <https://asiloenmexico.ibero.mx/#informes>

apatridia, el cual se encuentra previsto en los artículos 42, 54 fracción I, 109 fracción II, de la Ley de Migración, y del artículo 149 al 151 de su reglamento.

En términos generales, de acuerdo con el artículo 150 de este reglamento, la autoridad encargada de recibir la solicitud de reconocimiento de la condición de apatridia y determinar su procedencia es el Instituto Nacional de Migración (INM). La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) emite, por solicitud del INM, una “opinión” sobre cada caso. El artículo 151 establece además la facultad del INM de determinar la condición de apatridia sin solicitar ninguna opinión de la COMAR. El INM se refiere a ella como declaración “unilateral” de apatridia, tal como se explicará más adelante.

Al momento de redacción de este informe, no existe por parte del INM información pública fidedigna relativa al número de personas reconocidas como apátridas en territorio mexicano ni los mecanismos mediante los cuales se han reconocido. Tampoco existe una evaluación de la aplicación e implementación práctica de este procedimiento. Hasta el momento, el acnur ha señalado la existencia de 17 personas apátridas en México (Tendencias Globales ACNUR, 2016), cifra que se encuentra muy alejada de la realidad.

Con lo anterior en mente, y tras seis años de la inclusión de la apatridia en la norma adjetiva mexicana, reiteramos, el objetivo de este reporte es mostrar la situación que guarda dicho problema en México y analizar las acciones que han emprendido las autoridades para resolverlo.

3. Metodología de investigación

El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, implementó un mecanismo de monitoreo permanente del sistema de asilo en México. En este proyecto, decidimos investigar cómo operan otras formas de protección internacional como la apatridia.

La investigación que derivó en este informe se dividió en dos etapas paralelas. La primera fue el acopio de información. La segunda, la selección y adaptación de la metodología más adecuada para el análisis de la información obtenida.

Acopio de información

Para analizar la problemática de personas apátridas en México fue necesario recopilar información cuantitativa y cualitativa. Para la información cuantitativa, mediante la plataforma Infomex se solicitaron las cifras de personas apátridas en México al INM, que es la autoridad competente en la materia, mediante cuatro peticiones. La primera con el folio 0411100039916, el 1 de junio de 2016; la segunda con el folio 0411100043317, el 4 de abril de 2017; la tercera con el folio 0411100146217, el 9 de noviembre de 2017, y la cuarta con el folio 0411100011418, el 7 de febrero de 2018. El texto de las peticiones fue el siguiente:

1) Proporcionar en una sola tabla: sexo, edad y estatus migratorio de cada una de las personas que hayan solicitado el reconocimiento como apátridas a la luz del procedimiento previsto en los artículos 42, 54 fracción I, 109 fracción II, de la Ley de Migración, 149 a 151 de su reglamento y demás disposiciones aplicables, lo anterior dentro de un periodo que abarca desde la entrada en vigor de la Ley de Migración hasta la fecha de presentación de esta solicitud.

2) Proporcionar en una sola tabla: sexo, edad y estatus migratorio de cada una de las personas que hayan solicitado el reconocimiento como apátridas a la luz del procedimiento previsto en los artículos 42, 54 fracción I, 109 fracción II, de la Ley de Migración, 149 a 151 de su reglamento y demás disposiciones aplicables, lo anterior dentro de un periodo que abarca del 1 de julio de 2016 al 31 de diciembre de 2016.

3) Proporcionar en una sola tabla: sexo, edad y estatus migratorio de cada una de las personas que hayan solicitado el reconocimiento como apátridas a la luz del procedimiento previsto en los artículos 42, 54 fracción I, 109 fracción II de la Ley de Migración, 149 a 151 de su reglamento y demás disposiciones aplicables, lo anterior dentro de un periodo que abarca del 1 de enero de 2017 al 30 de junio de 2017.

4) Proporcionar en una sola tabla: sexo, edad y estatus migratorio, de cada una de las personas que hayan solicitado el reconocimiento como apátridas a la luz del procedimiento previsto en los artículos 42, 54 fracción I, 109 fracción II de la Ley de Migración, 149 a 151 de su reglamento y demás disposiciones aplicables, lo anterior dentro de un periodo que abarca del 1 de julio de 2017 al 31 de diciembre de 2017.

Con estas solicitudes se pretendió abarcar la totalidad de las personas que hubieran sido reconocidas como apátridas desde la entrada en vigor de la Ley de Migración³ hasta el último año completo previo a la elaboración de este informe, es decir, 2017. Se obtuvieron las respuestas que a continuación se detallan.

Al recibir la solicitud 0411100039916 del 1 de junio de 2016, la Unidad de Transparencia del INM exhortó al solicitante de la información a formular la petición a la COMAR, “toda vez que es la encargada de proponer, elaborar y actualizar los registros y estadísticas, así como las medidas durante los procedimientos de reconocimiento, cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado y asilo político, todo esto en materia de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”.

Esta respuesta se impugnó mediante recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI), debido a que la competencia para resolver los procedimientos de apatridia es del INM y no de la COMAR.

A la interposición del recurso, el INAI resolvió que

es posible advertir que el Instituto Nacional de Migración cuenta con atribuciones para dar atención al procedimiento de determinación de apátridas y en caso de que el resultado de dicho procedimiento favorezca al solicitante, el sujeto obligado emitirá el documento migratorio respectivo, posteriormente la persona extranjera podrá tramitar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su documento de identidad y viaje. De igual forma, el Instituto Nacional de Migración tiene facultades para determinar el no reconocimiento de apátrida, a través de la emisión de la resolución debidamente fundada y motivada en la que niegue el otorgamiento de la residencia permanente y se ordene su salida del territorio nacional en un [determinado] plazo [...]. Por tanto, este Instituto considera que el Instituto Nacional de Migración sí es competente para conocer de la materia de la solicitud que nos ocupa, toda vez que es el Órgano encargado de recibir las solicitudes de determinación de apátrida de las personas extranjeras, información que está relacionada con la petición del particular, ya que tiene la facultad de otorgar o negar dicha información.

3 Es importante hacer notar que la información se pidió al entrar en vigor la Ley de Migración, y no su reglamento, con el fin de evaluar algún cambio que podría haber ocurrido en la actuación de las autoridades desde la entrada en vigor de la ley sustantiva hasta la entrada en vigor de la ley adjetiva de la materia.

Metodología de análisis de la información

Derivado de ello, y para dar cumplimiento a la resolución del INAI, el INM proporcionó dos tablas con información desagregada conforme a las solicitudes arriba detalladas. En la respuesta no se especifica si la información pertenece a alguna delegación en particular o son cifras de toda la institución. Sin embargo, llama la atención que primero se haya declarado incompetente y, tras el recurso, haya proporcionado tablas con información abundante. Estas respuestas contradictorias podrían deberse a una falta de claridad en torno al procedimiento, cuestión fundamental que se analiza a lo largo de este informe.

En relación con las solicitudes 0411100043317, 0411100146217 y 0411100011418, la Unidad de Transparencia del INM proporcionó información de 31 delegaciones con excepción de Baja California Sur. Al momento de emitir su respuesta, no argumentó incompetencia. Como en los casos anteriores, con estas peticiones se pretendió abarcar la totalidad de las personas que hubieran sido reconocidas como apátridas hasta el último año completo previo a la elaboración de este informe, es decir, 2017.

Para realizar un análisis cualitativo, se solicitó otro tipo de información mediante la plataforma Infomex, en concreto: 1) las resoluciones que pusieron fin a los procedimientos para el reconocimiento de la condición de apátrida emitidas por el INM, y 2) las opiniones emitidas por la COMAR en los procedimientos para el reconocimiento de la condición de apátrida, ambas en un periodo que abarca de 2011 a 2016.

Respecto al primer punto, se formularon dos peticiones, la primera con el folio 0411100039816, el 1 de junio de 2016, y la segunda con el folio 0411100043217, el 4 de abril de 2017, las cuales tenían el siguiente texto:

1) Proporcionar en formato electrónico (habiendo testado la información considerada como sensible por la Legislación en materia de Protección de Datos Personales) las resoluciones positivas y negativas que recaeron a las solicitudes del reconocimiento de la condición de apátrida emitidas por el Instituto Nacional de Migración, lo anterior dentro de un periodo que abarca desde la entrada en vigor de la Ley de Migración hasta la fecha de presentación de esta solicitud.

1) Proporcionar en formato electrónico (habiendo testado la información considerada como sensible por la Legislación en materia de Protección de Datos Personales) las resoluciones positivas y negativas que

recayeron a las solicitudes del reconocimiento de la condición de apátrida emitidas por el Instituto Nacional de Migración, lo anterior dentro de un periodo que abarca del 1 de junio de 2016 al 31 de diciembre de 2016.

Estas solicitudes se hicieron con el fin de obtener todas las resoluciones que hubieran determinado la condición de apátrida o la hubiesen negado desde la entrada en vigor de la Ley de Migración hasta el último año completo previo a la elaboración de este informe.

Relativo a las opiniones emitidas por la COMAR, se formuló una sola petición con el folio 0422000014017, el 4 de abril de 2017, con el siguiente texto:

Proporcionar todas las opiniones emitidas por la COMAR dentro de los procedimientos para la determinación de apátrida previstos en los artículos 42, 54 fracción I, 109 fracción II de la Ley de Migración, 149 a 151 de su reglamento y demás disposiciones aplicables, lo anterior dentro de un periodo que abarca desde la entrada en vigor de la Ley de Migración hasta el 31 de diciembre de 2016.

Las respuestas que se obtuvieron se detallan a continuación. En cuanto a la solicitud con el folio 0411100039816, formulada el 1 de junio de 2016, la Unidad de Enlace del INM argumentó de nuevo ser incompetente y sugirió hacer la petición a la COMAR. Ante la respuesta, se presentó un recurso de revisión

argumentando otra vez la competencia del INM en lo relativo a esta solicitud.

En sus alegatos, el INM, a través de la Dirección de Resoluciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, respondió con el oficio número INM/DGCVI/DRM/INFOMEX/445/2016, donde se dice que

este Instituto Nacional de Migración cuando tiene conocimiento de algún posible caso apátrida, da aviso a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien es la autoridad facultada conforme a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para emitir una resolución ya sea positiva o negativa, aclarándose que este Instituto Nacional de Migración no lleva a cabo tal procedimiento y por lo tanto no emite resolución alguna al respecto, por lo que se sugiere amablemente a manera de orientación redirigir la solicitud de información a la antes citada Comisión.

A partir de esta nueva declaración de incompetencia para conocer de la materia por parte del INM, parece confirmarse la teoría de que existe una clara confusión en dicho organismo respecto a la competencia de la COMAR y sus propias competencias en el procedimiento de la determinación de apátrida.

Por su parte, el INAI determinó que:

si bien el Instituto Nacional de Migración una vez recibida la solicitud de trámite, solicita su opinión a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, lo cierto es que ésta es una mera opinión, ya que se advierte que una vez que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados ha emitido la opinión, es el Instituto quien, de considerarlo procedente, emite la determinación de apátrida y expide el documento migratorio respectivo. [...] Es decir, se observa que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados únicamente emite opiniones, mientras que el sujeto obligado es quien toma la determinación de si un extranjero es apátrida, esto para aprobar o negar el otorgamiento de la residencia permanente, lo cual da cuenta de que el Instituto Nacional de Migración sí es competente para conocer de las resoluciones positivas y negativas que recayeron a las solicitudes del reconocimiento de la condición de apátrida. [Énfasis propio.]

En consecuencia, el INM entregó 14 documentos integrados en 60 fojas. De dichos documentos sólo seis correspondían a resoluciones del reconocimiento de la condición de apátrida. Los demás eran oficios que no guardaban ninguna relación con la solicitud de información, por ejemplo, copias testadas de documentos migratorios. Ante dicha respuesta, se presentó un escrito de inconformidad con el cumplimiento a la resolución. El inai ordenó de nueva cuenta al INM enviar la información completa. La segunda respuesta por parte

del INM consta de 127 documentos integrados en 461 fojas. De ellos, 17 corresponden a resoluciones del reconocimiento de la condición de apátrida. A la luz del número total de reconocimientos que se reportan en el siguiente apartado, parecía que por segunda vez se trataba de una respuesta incompleta. Por último, en lo relativo a la pregunta con el folio 0422000014017, del 4 de abril de 2017, la COMAR entregó 160 opiniones sobre los casos de apatridia.

Dado que las resoluciones sobre la determinación de la condición de apatridia no cuentan con criterios procedimentales homologados, no se pudo sistematizar la información mediante una base de datos, tal como ha sucedido en otros análisis realizados en este mismo proyecto de monitoreo.⁴ En virtud de lo anterior, las resoluciones se agruparon en categorías según los elementos que tenían en común. Dichas categorías se explicarán a continuación. Finalmente, las opiniones emitidas por la COMAR, que guardan una estructura y extensión similares, se analizarán en el apartado relativo a las resoluciones del INM basadas en ellas.

4 Véase "Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica", y "Definición universal de refugiado en México: implementación y prácticas a 67 años de la Convención de 1951", disponibles en <<https://asiloenmexico.ibero.mx>>.

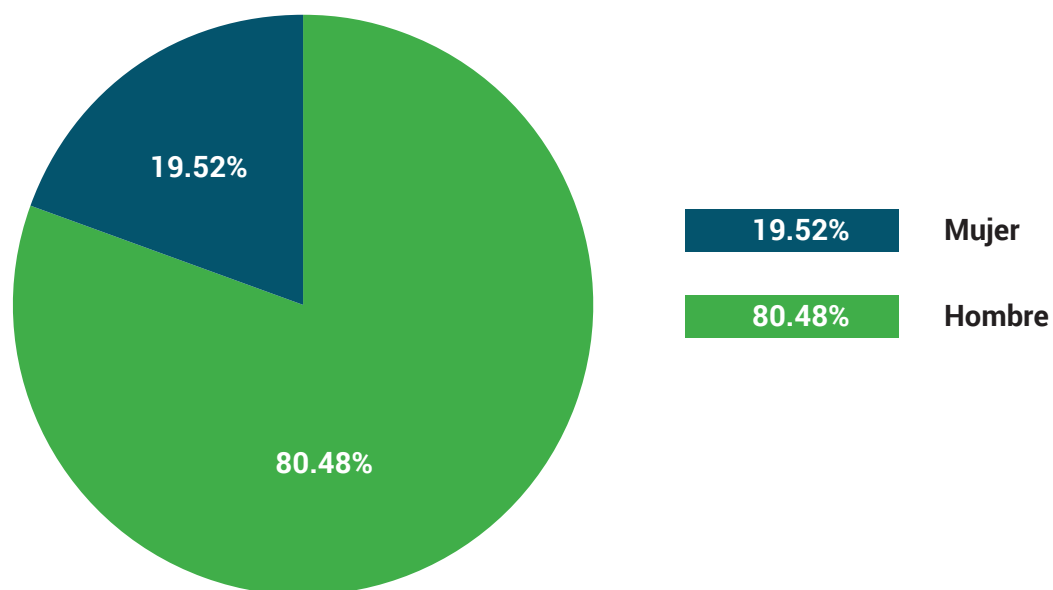
4. La situación de apatridia en México

16

Magnitud del problema de la apatridia en México

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Migración y hasta el 31 de diciembre de 2017, se reconocieron como apátridas 3 073 personas. La media de edad fue de 49 años y la mayoría era del sexo masculino de acuerdo con la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Distribución por sexo de las personas reconocidas como apátridas



Gráfica elaborada con información proveniente de las resoluciones 0411100039916, 0411100043317, 0411100146217 y 0411100011418

El 91% de estas personas señaló tener alguna nacionalidad. En el 9% restante, los registros del INM no cuentan con información relativa a si las personas alegaron ser nacionales de algún país. De ese 91%, más de la mitad de las personas reconocidas como apátridas señalaron haber sido nacionales de la República Democrática del Congo. La totalidad de las nacionalidades argüídas por las personas cuya situación se analizó por medio de un procedimiento para la determinación de la condición de apatridia fue el siguiente:

Estos números resultan interesantes si los analizamos por los periodos de tiempo en los que se formularon las solicitudes de acceso a la información pública. De acuerdo con la solicitud 0411100039916, desde la entrada en vigor de la Ley de Migración hasta el 30 de junio de 2016, se reconocieron como apátridas a 99 personas, las cuales representan 3% de la totalidad de reconocimientos entre 2011 y 2017. Posteriormente, entre el 1 de julio de 2016 y hasta el 31 de diciembre de 2016, se reconocieron como apátridas a 2 805 personas, las cuales representan 91% de la totalidad de

País de origen	Frecuencia	Porcentaje del total
Afganistán	4	0.13
Angola	11	0.36
Bangladesh	101	3.29
Benín	4	0.13
Brasil	244	7.94
Burkina	4	0.13
Camerún	26	0.85
Chile	1	0.03
República Democrática del Congo	1 775	57.76
Costa Rica	4	0.13
República Dominicana	3	0.1
Ecuador	2	0.07
Etiopía	1	0.03
Gambia	14	0.46
Ghana	67	2.18
Guatemala	1	0.03
Guinea	34	1.11
Haití	1	0.03
India	148	4.82
Macedonia	2	0.07
Mali	3	0.1
Costa de Marfil	8	0.26
Myanmar	2	0.07
Nepal	107	3.48
Nigeria	5	0.16
Pakistán	92	2.99
Panamá	1	0.03
Senegal	100	3.25
Sierra Leona	4	0.13
Sri Lanka	3	0.1
Sudán	1	0.03
Togo	15	0.49
Venezuela	16	0.52
Yibuti	1	0.03
No determinado	268	8.72
Total	3 073	100

reconocimientos que hubo entre 2011 y 2017. En 2017 se reconocieron como apátridas a 169 personas, de las cuales 120 forman parte de los reconocimientos que hubo entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2017; finalmente, 49 son del periodo que va del 1 de julio de 2017 al 31 de diciembre de 2017.

Las respuestas a las solicitudes no especifican los motivos por los cuales hubo un aumento tan importante y repentino de personas reconocidas como apátridas en la segunda mitad de 2016, sobre todo en personas de origen supuestamente congoleño. Nuestra teoría es que se trató de un acontecimiento de gran magnitud atendido por el INM mediante la figura de la apatridia. En otras palabras, es posible que el INM haya recurrido al uso de esta figura para resolver una problemática particular.

De acuerdo con el Boletín Estadístico del INM, de julio a diciembre de 2016 fueron “presentados” (detenidos en estaciones migratorias) 606 nacionales de la República Democrática del Congo (Boletín Estadístico INM, 2016).⁵

5 El mismo boletín señala que durante 2016 se presentaron en total 1 009 nacionales de dicho país.

Esta cifra es muy inferior a las 2 805 personas que dijeron ser congoleñas y se reconocieron como apátridas durante el mismo periodo. Desde nuestra perspectiva, esta aparente inconsistencia en las cifras podría deberse a una inconsistencia en la información que recibió el INM en determinados casos y en ciertos contextos migratorios. Nuestra teoría es que si bien cuando las detuvieron muchas personas no dijeron provenir de la República Democrática del Congo, al momento de iniciar los procedimientos de repatriación/deportación, arguyeron ser de nacionalidad congoleña con el fin de que se les reconociera como apátridas y así permanecer en México. A partir de las resoluciones del INM en esta materia, cabe especificar que tras recibir información sobre la nacionalidad, el instituto procede a confirmarla con la embajada del país de que se trate. Si la embajada no confirma el dicho de la persona, entonces el INM la tiene por apátrida y resuelve en ese sentido.

Por último, la respuesta a la solicitud de acceso a la información con el folio 0411100043317 señala que a 2 805 personas correspondientes al periodo 2011-2017 se les reconoció como apátridas “de manera unilateral” por el INM, tal como se aprecia a continuación:

En atención a la solicitud de información, se remite tabla de extranjeros declarados como apátridas de manera unilateral por este Instituto, lo anterior en términos del artículo 151 del Reglamento de la Ley de Migración en virtud de existir la presunción fundada de que no se ha obtenido reconocimiento de nacionalidad del cual manifiestan ser parte, así como también extranjeros que no fueron reconocidos por sus estados y se solicitó a la Delegación

5. Aplicación del procedimiento para el reconocimiento de la condición de apátrida

19

Respecto al resto de las personas, las solicitudes de acceso a la información no especifican si el INM las reconoció “de manera unilateral” con fundamento en el artículo 151 del reglamento de la ley, o mediante el procedimiento para el reconocimiento de la condición de apátrida del artículo 150 del propio ordenamiento legal que considera la opinión de la COMAR sobre el caso concreto.

Procedimiento del artículo 150 del reglamento de la Ley de Migración

De las resoluciones obtenidas mediante las respuestas a la solicitud de acceso a la información con el folio 0422000014017 podemos observar que en México existen en realidad dos mecanismos para que a una persona se le reconozca como apátrida. El primero es el procedimiento detallado en el artículo 150 del reglamento de la Ley de Migración que establece lo siguiente:

Artículo 150. La persona extranjera que se encuentre en el territorio nacional y no sea considerada nacional por ningún Estado conforme a su legislación, podrá solicitar la determinación de apátrida y, en su caso, obtener residencia permanente. El procedimiento para atender las solicitudes será el siguiente:

I. La Secretaría, a través del Instituto, recibirá la solicitud de trámite correspondiente y solicitará al siguiente día hábil la opinión de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;

II. Hecha la solicitud de opinión, de acuerdo a la fracción anterior de este artículo, el Instituto emitirá una constancia de trámite que será entregada a la persona extranjera;

III. La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados contará con cuarenta y cinco días hábiles para emitir opinión, contados a partir de la recepción de la solicitud del Instituto, para lo cual podrá allegarse de la información que considere necesaria;

IV. La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realizará al menos una entrevista con la persona extranjera, debiendo garantizar el Instituto su realización;

V. La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, durante el desarrollo de la entrevista, garantizará la cabal comprensión en la comunicación, para lo cual se auxiliará de los servicios de intérpretes y traductores, en aquellos casos en los que sea necesario;

VI. Una vez que la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados haya emitido la opinión, el Instituto, de considerarlo procedente, emitirá la determinación de apátrida y expedirá el documento migratorio respectivo;

VII. Posteriormente, la persona extranjera podrá tramitar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su documento de identidad y viaje, y

VIII. En caso de que se determine el no reconocimiento de apátrida, la persona extranjera podrá solicitar la regularización de su situación migratoria.

En caso de que el Instituto constate que la persona extranjera se ubica dentro de los supuestos del artículo 43 de la Ley, la Secretaría a través del Instituto deberá emitir resolución debidamente fundada y motivada en la que niegue el otorgamiento de la residencia permanente y se ordene su salida del territorio nacional en un plazo no mayor a treinta días ni menor a quince días naturales.

Los apátridas que cuenten con documento que acrediten su residencia en otro Estado deberán solicitar ingreso al territorio nacional en la condición de estancia que corresponda a las actividades que pretenda desarrollar.

Es posible apreciar que este artículo introduce el primero de los mecanismos de reconocimiento en términos muy generales. Establece que el INM es competente para recibir y determinar el reconocimiento de apátrida y le impone la obligación de solicitar a la COMAR una opinión sobre cada caso. Sin embargo, el mismo artículo otorga al INM discrecionalidad para tomar en cuenta esa opinión.

El procedimiento del artículo 150 prevé una entrevista

con la persona solicitante y la provisión de traductores de ser necesario. Conjuntamente, la Ley de Migración y su reglamento ordenan que el procedimiento se realice en 45 días. No obstante, a diferencia del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado establecido en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ni la Ley de Migración ni su reglamento reconocen derecho alguno para la persona, como el derecho a contar con representación legal o el derecho a inconformarse con el sentido de la resolución. Tampoco definen qué autoridad debe mantener el registro de las personas reconocidas como apátridas.

Asimismo, a diferencia de los mecanismos de protección internacional previstos en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el artículo 150 no especifica los elementos que conforman la hipótesis normativa en la cual debe encuadrarse el caso concreto de la persona solicitante para que se le reconozca como apátrida. Es decir, si bien el artículo 3 de la Ley de Migración establece que “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” se considerará como apátrida, esto no es suficiente para llevar a cabo un procedimiento de forma adecuada. La inexistencia de lineamientos que determinen claramente qué se entiende por “apátrida” y cuáles son los criterios procesales que debe considerar la autoridad atentan contra el principio de seguridad jurídica.

A escala global, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados ha sugerido que quien resuelva los procedimientos para el reconocimiento de la condición de apatridia sean las comisiones nacionales para apátridas y refugiados (Conares), que en el caso de México sería la COMAR (Borrador de Artículos ACNUR, 2017). Sin embargo, en el procedimiento mexicano la única función de la COMAR es entrevistar a la persona solicitante y emitir una opinión no vinculante relativa a la posible condición de apatridia. El INM actúa como la autoridad decisoria del procedimiento y puede o no tomar en cuenta la opinión de la comisión para su resolución, e inclusive puede darse el caso en que no tome en cuenta ninguna opinión y determine la condición de apatridia de manera unilateral con fundamento en el artículo 151.

El procedimiento de determinación de la condición de apatridia en México está orientado a garantizar una residencia permanente, la cual también otorga el derecho a trabajar y de libre circulación dentro y fuera del país, sin embargo, no ofrece ninguna facilidad para la naturalización respecto a cualquier otra persona. Adicionalmente, la existencia de ambigüedades y vacíos en el marco normativo, de acuerdo con lo señalado, puede generar dificultades en la distinción de competencias entre el INM y la COMAR, tal como se evidenció al solicitar la información vía Infomex, así como incertidumbre respecto a la forma en que se resuelven los procedimientos.

A partir de las resoluciones analizadas, es posible constatar que cuando el INM resuelve con una solicitud previa de opinión a la COMAR, suele apegarse al criterio de ésta. Al recibir la solicitud del INM, la COMAR se dirige a los consulados de los países de origen alegados por la persona solicitante para preguntar si es su connacional. Ante la inexistencia de registros con el nombre de la persona, la COMAR recomienda al INM su reconocimiento como apátrida.

Procedimiento del artículo 151 del reglamento de la Ley de Migración

El segundo mecanismo para que a una persona se le reconozca como apátrida está previsto en el artículo 151 del reglamento de la Ley de Migración, el cual establece lo siguiente:

Artículo 151. Cuando no se haya obtenido reconocimiento de nacionalidad del Estado o Estados, respecto de los cuales la persona extranjera haya manifestado ser nacional, o bien, exista presunción fundada de que no se ha obtenido reconocimiento de nacionalidad o se tenga constancia de la negativa por parte de las autoridades consulares o nacionales de dicho Estado sobre la imposibilidad de que la persona extranjera pueda ingresar a su país de origen, la autoridad migratoria emitirá un acuerdo en el que declare la determinación de apátrida y le otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 59 de la Ley.

De la lectura del artículo 151 se puede apreciar que el procedimiento según esta disposición normativa está limitada a tres hipótesis: 1) que el país de origen no haya reconocido a la persona como nacional de su país; 2) que exista “presunción fundada” de que la persona no ha sido reconocida como nacional del país, 3) que se tenga constancia de la negativa de dicho país a admitir el ingreso de su connacional. Sin embargo, no existe claridad sobre qué situaciones encuadrar en cada una de dichas hipótesis. La forma en que el INM ha resuelto en la práctica pone en evidencia la ambigüedad normativa y la consecuente confusión. En los hechos, la mayoría de los procedimientos —al menos aquellos de los que tenemos copia testada— culmina con la utilización de alguno de los supuestos previstos en el artículo 151, aunque hayan sido iniciados bajo la forma del artículo 150.

Derivado de esta falta de claridad, las resoluciones que concluyen los procedimientos para el reconocimiento de la condición de apátrida son muy distintas entre sí. Según la información pública obtenida con el folio 0422000014017, las resoluciones pueden agruparse en tres categorías principales según la forma en que el INM se pronunció: 1) resoluciones en las que se reconoce como apátrida por negativa ficta, es decir, con silencio de parte del país de origen; 2) resoluciones en las que se reconoce como apátrida, en virtud de la negativa a la deportación manifestada por el país de origen, 3) procedimientos en los que se reconoce como apátrida, en virtud de la negativa al reconocimiento de

la persona solicitante como nacional.⁶

1) Procedimientos en los que se reconoce como apátrida por negativa ficta

En este tipo de procedimientos, a las personas se les reconoce como apátridas debido a que el Estado del cual alegan ser nacionales no responde al INM en un periodo de 20 días naturales, ya sea reconociendo o desconociendo la nacionalidad. En otras palabras, el INM interpreta el silencio del país de origen como negativa ficta. Lo anterior es alarmante por dos razones: la primera es que este periodo —que se aplicó en general con las personas supuestamente provenientes de la República Democrática del Congo y Senegal— no se estipula en ninguna ley o reglamento. La segunda es que, en virtud de que no hay una respuesta por parte del país de origen, en realidad no existen elementos para determinar que la persona haya sido apátrida. El texto para este tipo de procedimientos es el siguiente:

Toda vez que el Gobierno de la República xxx no ha emitido respuesta alguna respecto de la solicitud de acreditación del extranjero xxx de nacionalidad xxx, es entonces que en tal sentido es aplicable para resolver su situación migratoria en términos de los artículos 152 del Reglamento de la Ley de Migración y 3 fracción IV de la Ley de Migración, mismos que a la letra dicen [...]

IV. Por lo anterior y toda vez que no es posible obtener respuesta alguna por parte del Gobierno de la República xxx aplica lo establecido en los artículos antes mencionados con fundamento en los artículos 1, 11 y 19 fracción XXIV del acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento, a los servidores públicos adscritos a las delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 13 de noviembre de 2012 [...]

primero. Otórguese al (la) extranjero (a) xxx de nacionalidad xxx, quien manifestó viajar solo, el beneficio de extender oficio de salida de la Estación Migratoria, en términos del artículo 151 del Reglamento de la Ley de Migración y 3 fracción IV de la Ley de Migración, toda vez que el Gobierno de la República xxx no ha emitido respuesta alguna respecto de la solicitud de acreditación del extranjero en mención, para que en un término no mayor a veinte días naturales contados a partir de la fecha de notificación, acuda ante la autoridad migratoria competente del lugar donde fije su residencia a iniciar trámites para la obtención de la condición de estancia correspondiente en territorio nacional.

Estos procedimientos operan de esta forma debido a la interacción entre lo previsto en la Ley de Migración y su reglamento respecto a la detención migratoria y el procedimiento administrativo de deportación. En su artículo 99, la Ley de Migración contempla la facultad

⁶ Entre los 127 documentos que entregó el INM tras el recurso de inconformidad, hay algunos que no corresponden a las resoluciones para determinar la condición de apatridia: por ejemplo, el INM entregó formatos para solicitar un trámite de regularización migratoria o acuerdos de salida de estaciones migratorias que derivan de otros procedimientos.

del INM para detener a cualquier migrante que entre de forma irregular en territorio mexicano. Esta detención se realiza en centros de detención denominados estaciones migratorias; si bien esta detención no ocurre por un periodo indeterminado, puede extenderse durante el tiempo que dure el procedimiento de deportación, según el artículo 121 de la misma ley que dispone:

El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley.

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución.

Si bien con cualquier migrante irregular la interacción entre estas dos normas no crea ningún conflicto, en el caso de la apatridia la situación es completamente distinta. El artículo 111 de la Ley de Migración dispone la participación del consulado del país de origen para realizar el proceso de repatriación.

Cuando no se tiene respuesta o cooperación de los consulados, y dada la ausencia de un análisis por parte del INM de la legislación estatal aplicable a la luz de la

nacionalidad de los padres del solicitante, el instituto se encuentra imposibilitado para deportar a la persona, y a la vez imposibilitado para que ésta salga de la estación migratoria, dado que se encuentra dentro de un procedimiento de deportación. Al interpretar el silencio del país de origen como negativa ficta y reconocerles como apátridas, el INM encontró una “solución” administrativa para lo que en realidad constituye un vacío normativo. Si bien así se facilita la salida de un determinado grupo de personas de la estación y se regulariza su situación migratoria, es cuestionable en el sentido de que se podría estar declarando como apátridas a personas que realmente no lo son.

2) Procedimientos en los que se reconoce como apátrida en virtud de la negativa a la deportación manifestada por el país de origen

En este tipo de procedimientos, a la persona se le reconoce como apátrida a consecuencia de la imposibilidad de ser deportada al país de donde alega ser originaria. A diferencia del caso anterior, en éste sí existe un reconocimiento de nacionalidad por parte del país de origen. Sin embargo, debido a sus disposiciones legales, las personas se encuentran imposibilitadas de volver a entrar a su país. El INM dicta este tipo de resoluciones en el caso de personas de nacionalidad cubana bajo los siguientes supuestos:

[...] que del estudio y análisis de las constancias que integran el expediente de la persona de nombre xxx de nacionalidad cubana, se tiene por acreditado que el extranjero de referencia adecuo (sic.) su conducta al supuesto establecido en el artículo 144 fracción I de la Ley de Migración que establece:

Artículo 144. Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que: I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas.

Lo cual queda debidamente acreditado por lo vertido en la propia comparecencia del extranjero en donde manifiesta haber ingresado y que permanece de manera irregular en territorio nacional, conducta que de acuerdo con la normatividad de la materia se encuentra sancionada con la deportación de territorio nacional [...]

[...] Ahora bien y como obra en autos del expediente del extranjero xxx de nacionalidad cubana, en fecha xxx del mes de xxx del año xxx, vía correo electrónico, se notificó a esta autoridad sobre la pronunciación (sic.) del Gobierno Cubano respecto de la solicitud de deportación del referido extranjero, manifestando la imposibilidad de su ingreso a territorio cubano, lo anterior de conformidad con los términos los artículos (sic.) 11, 12 y 13 del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar un flujo

migratorio legal, ordenado y seguro, entre ambos países. Derivado de lo anterior, es aplicable el numeral 3 inciso b) del oficio Instrucción INM/286/2012 de fecha 8 de noviembre de 2012, así como el artículo 151 del Reglamento de la Ley de Migración [...]

[...] esta autoridad emite acuerdo mediante el cual determina la condición de apatridia al extranjero xxx y otórguese la salida de la Estación Migratoria para que el extranjero por su propio derecho o mediante abogado y/o persona de su confianza, inicie su trámite migratorio para obtener la condición de estancia de residente permanente [...]

La aplicación de este procedimiento obedece a los mismos motivos que el anterior en lo relativo a la deportación y detención. Al final, el INM emite un acuerdo de regularización, en el que confirma que el motivo por el que se reconoce a la persona como apátrida es su imposibilidad para que se le deporte. Un ejemplo del mencionado acuerdo es el siguiente:



Chetumal, Q. Roo, a 24 de julio de 2014.

NO. DE EXPEDIENTE: INM/DFQROO/CUB052/2014.
NO. DE OFICIO INM/DFQROO/SEFORCHT/SEM/040/2014

SEGOB

En la Ciudad de Chetumal, Estado de Quintana Roo, siendo el día 24 de Julio de 2014, el Lic. Luis Alberto Torres Flota, Subdelegado Local del INM en Chactemal, Encargado de Despacho de la Subdirección de la Estación Migratoria en Chetumal, en cumplimiento al resolutive sexto de la resolución del expediente integrado con motivo del Procedimiento Administrativo Migratorio al rubro citado, aperturado a favor de la persona [REDACTED] con [REDACTED]

fundamento en los Artículos 11, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 3 Fracción XXVII 7, 12, 13, 14 párrafo primero, 16 Fracciones II y III, 18 Fracción VII, 20 Fracciones III, VII y X, 66, 67, 68, 69, 70, 77, 79, 99, 100, 106, 107, 108, 109, 111, 115, 121, 122, 123, 143, 59, de la Ley de Migración, 151 del Reglamento de la Ley de Migración, 1, 3, 9, 12, 13, 16 Fracciones I, III, IV, V, VI, IX y X, 18, 28, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 39, 44, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; 1 y 2 inciso C), 36 Fracción V, 55, 56, 57, 64 Fracción II, 67, 70 y 71 y demás relativos y aplicables del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Julio de 2002; Artículo 4 inciso B Fracción XIII y XVII del Acuerdo, mediante el cual, el Secretario de Gobernación, delega diversas atribuciones a favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, así como a favor del titular del Instituto Nacional de Migración, publicado el 20 de agosto de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, artículo 1° y 2° inciso c), 35, 36 fracción V, 55, 56, 57, 70 y aplicables del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; artículo 20 fracción XII del Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012; se le hace de su conocimiento:

Que esta Autoridad Migratoria y ante la imposibilidad jurídica y material de llevar a cabo la Deportación hacia su país de origen y por lo expuesto en el considerando II y III de la Resolución emitida dentro del Procedimiento Administrativo Migratorio aperturado a su nombre, esta autoridad migratoria con fundamento en el Artículo 151 del Reglamento de la Ley Migración, emitir el presente Acuerdo de Apatrida con fines de Regularización.

En atención a lo anterior, se le concede un plazo no mayor a TREINTA DIAS naturales, a fin de que se presente ante las oficinas de Regulación de Migratoria, de cualquier Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración a efecto de que regularice su situación migratoria en territorio mexicano, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, Párrafo II, de la Ley de Migración.

El presente Acuerdo, se extiende a favor de la persona _____
al que se dirige y tendrá validez y efectos solo en su exhibición en original.

Así lo acuerda y firma, el Lic. Luis Alberto Torres Flota, Subdelegado Local del INM en Chactemal, Encargado de Despacho de la Subdirección de la Estación Migratoria en Chetumal, en presencia de dos testigos de asistencia, que firman al margen y al final para constancia del presente acto.

CUMPLASE

ENCARGADO DE DESPACHO DE LA
SUBDIRECCIÓN DE LA ESTACIÓN
MIGRATORIA EN CHETUMAL

LIC. LUIS ALBERTO TORRES FLOTA

TESTIGO DE ASISTENCIA

Se elimina **5** palabras y firma, que contiene datos confidenciales de persona física, de conformidad con los artículos 116, 120 de la LGTAIP, 113 fracción I, y 117 de la LFTAIP. Ver Motivación

EL EXTRANJERO.

Se elimina **6** palabras y firma, que contiene datos confidenciales de persona física, de conformidad con los artículos 116, 120 de la LGTAIP, 113 fracción I, y 117 de la LFTAI. Ver Motivación

TESTIGO DE ASISTENCIA

Se elimina **B** palabras y firma, que contiene datos confidenciales de persona física, de conformidad con los artículos 116 de la LGTAIP, 113 fracción I, y 117 de la LFTAI. Ver Motivación

Motivación.- Se testó información clasificada como confidencial, correspondiente al nombre del extranjero, que de hacerse pública esa información podría en riesgo intimidad de esa persona ya que lo hace identificable, datos que únicamente pueden ser entregados al propio interesado o a su representante legal, o bien a través de escrito por autoridad competente, de conformidad con los artículos 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 113 fracc. I del Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Nuevamente, el INM encuentra en la figura de la apátrida una “solución” administrativa a lo que parece ser un vacío normativo respecto a una situación que en realidad es de distinta naturaleza.

3) Procedimientos en los que se reconoce como apátrida en virtud de la negativa al reconocimiento de la persona solicitante como nacional

Estos procedimientos usan como fundamento lo que establece la opinión de la COMAR. En ellos la comisión hace una consulta en los consulados de los países de origen que alega la persona solicitante (en caso de no que existan registros con el nombre de la persona, se determina como apátrida). A diferencia de los procedimientos anteriores, en éste existe una negativa expresa por parte del Estado a reconocer como su nacional a la persona solicitante. Un ejemplo de un caso en el que se tomó en cuenta lo anterior es el siguiente:

27

1. En consideración a la solicitud de estudio de apátrida presentada por el señor [REDACTED] así como a lo expuesto en el formulario de solicitud de estudio de apátrida y mediante entrevista presencial efectuada por el personal de esta Delegación, la cual consta en expediente y medios magnéticos, indicando ser de nacionalidad hondureña, esta autoridad solicitó al Consulado de la República de Honduras, con jurisdicción en Acayucan, Veracruz, mediante oficio número COMAR/DVER/209/2016, se pronunciara respecto del reconocimiento del señor [REDACTED] como nacional de dicho país.
2. El Consulado de Honduras remitió oficio SRE/ACHAV/0108-2016, de fecha 24 de febrero del año en curso, en respuesta a la información solicitada, manifestando textualmente que “Dentro de nuestro Sistema de Consulta Externa del Registro Nacional de Personas de Honduras se realizó la búsqueda con los datos proporcionados y no se encontró registro del ciudadano [REDACTED]”.

3. En el mismo sentido y a fin de contar con mayores elementos para determinar sobre la nacionalidad del solicitante, esta Delegación, solicitó al Consulado de la República de Guatemala, con jurisdicción, se pronunciara respecto del reconocimiento del señor [REDACTED] como nacional de dicho país.
4. El Consulado de Guatemala, remitió oficio 026-A7-3-1026, de fecha 11 de febrero del año en curso, en respuesta a la información solicitada, manifestando textualmente que, "Se verificó con los datos proporcionados (nombre completo y fecha de nacimiento), dando como resultado la inexistencia de registro a nombre del señor [REDACTED]."
5. Del mismo modo, esta autoridad solicitó al Consulado de la República de El Salvador, con jurisdicción en Acayucan, Veracruz, mediante oficio número COMAR/DVER/204/2016, se pronunciara respecto del reconocimiento del señor [REDACTED] como nacional de dicho país.
6. El Consulado de El Salvador a su vez, remitió oficio AC/ACAY/EMA/0054/2016, de fecha 12 de febrero del año en curso, en respuesta a la información solicitada, manifestando textualmente que, "Tras consultar al Registro de Personas Naturales de la República de El Salvador, nos indican que no existe registro ni información bajo el nombre de [REDACTED]."

En virtud de lo anterior, es de verse que el señor [REDACTED] no cuenta con documento de identidad expedido por el Estado del cual refiere es nacional, y tras haber realizado la consulta correspondiente ante las autoridades consulares de Honduras, Guatemala y El Salvador, el cual refiere el solicitante como su país de origen, no obstante, mediante oficio informa que no cuenta con registro a nombre del solicitante, por lo que no se realiza el reconocimiento formal como nacional de dicho país.

Resulta interesante que en este tipo de casos el INM sí considera relevante la opinión de la COMAR y resuelve apegado a la misma. En los otros dos procedimientos mencionados, no existe algún indicio que permita afirmar que se haya solicitado alguna opinión a la COMAR,

por lo que podemos deducir que el INM pide la opinión de la COMAR sólo en este tipo de casos. A continuación se presenta un ejemplo de cómo se toma en cuenta la opinión de la comisión:

Por lo tanto, el extranjero [REDACTED] de nacionalidad apátrida, al no ser considerado como nacional por ningún Estado conforme a su legislación, no poder demostrar su nacionalidad, y al contar con la recomendación de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) que avala dicha situación, se ubica en la hipótesis de Protección Internacional y Razones Humanitarias, de conformidad con la disposición citada, los artículos 41, 42 fracción III de la Ley General de Población y 174 de su Reglamento, siendo su derecho solicitar la regularización de su situación migratoria que le permita obtener una calidad y característica migratoria atento a lo previsto por los artículos 132 fracción I, 133 fracción IV, Sexto y Noveno transitorios de la Ley de Migración, en consecuencia, se

Conclusiones

30

En la legislación actual, el reconocimiento de la condición de apátrida en México ocurre mediante dos mecanismos que se señalan en los artículos 150 y 151 del reglamento de la Ley de Migración. En ambos casos, los procedimientos son muy generales, no establecen con suficiente claridad las etapas procesales, utilizan términos ambiguos que no se especifican en otras fracciones y no establecen derechos para las personas solicitantes. La falta de claridad en la Ley de Migración y su reglamento ha ocasionado incluso que exista confusión entre las competencias del INM y la COMAR respecto a estos procedimientos.

A partir de las resoluciones que entregó el INM se puede concluir lo siguiente:

1) Existe falta de claridad sobre cuándo aplicar el artículo 150 y cuándo el artículo 151 del reglamento de la Ley de Migración. Hay procedimientos que iniciaron bajo un artículo y fueron resueltos con fundamento en otro.

2) En todos los casos se observa que la etapa argumentativa se limita a reconocer o no reconocer a la persona como apátrida sin expresar claramente los motivos que llevaron a la toma de la decisión. Para resolver, el INM se basa en el mejor de los casos en la opinión de la COMAR, pero en otros se limita a aplicar alguna de las condiciones del artículo 151 del reglamento de la Ley de Migración.

3) Ni la COMAR en sus opiniones ni el INM en sus resoluciones realizan un análisis sobre la legislación estatal aplicable conforme a la nacionalidad del padre y la madre de la persona solicitante, a fin de detectar si, conforme a la legislación de sus países de origen, se encuentra en una situación de desprotección derivada de la falta de reconocimiento como nacional por parte de algún Estado.

4) EL INM recurre a la figura de la apatridia para encontrar “solución” administrativa a lo que parece ser un vacío normativo, es decir, usa la apatridia como mecanismo para subsanar alguna deficiencia normativa en el ámbito migratorio general.

Según la información analizada, es posible concluir que la problemática de apátridas en México parece no ser en realidad una cuestión de apatridia, sino de carácter normativo, lo cual ha ocasionado que esta figura se haya utilizado de forma equivocada para lidiar con otras dificultades, como la detención migratoria y la deportación. El uso inadecuado de una figura jurídica como la apatridia, que desde su concepción ha buscado tutelar los derechos de un grupo de personas en situación de vulnerabilidad, ha funcionado únicamente como un paliativo a asuntos de otra índole.

Lo anterior es alarmante en la medida en que pone en un estado de mayor vulnerabilidad a las personas que no siendo apátridas se consideran como tales. Desde nuestra perspectiva, la solución a este conflicto,

llamado comúnmente “apatridia de facto”, encuentra alternativas más viables y apegadas al marco de protección de derechos humanos, como el otorgamiento de protección complementaria u otras medidas de regularización migratoria. Por lo tanto, los esfuerzos en México deben orientarse a clarificar este procedimiento con el fin de eliminar ambigüedades y vacíos normativos, reconocer derechos a los solicitantes de reconocimiento de esta condición (como el derecho a la representación legal) y, finalmente, generar estadísticas y reportes confiables.

Por último, cabe decir que, aun cuando México ha liderado el desarrollo de los mecanismos para el reconocimiento de la condición de apátrida en la región de Latinoamérica, paradójicamente sigue sin ratificar la Convención para la Reducción de los casos de Apatridia de 1961. Un esfuerzo comprometido de parte del Estado mexicano en el sentido mencionado en el párrafo anterior debería iniciar con la ratificación de dicha convención.

Bibliografía

- ACNUR, Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas, 2017, consultado el 08/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167.pdf>>.
- ACNUR, Campaña I Belong, 2014, consultada el 07/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.unhcr.org/ibelong/es>>.
- CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana, 2015, consultado el 07/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>>.
- Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, A/RES/71/1, consultada el 08/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>>.
- Declaración y Plan de Acción de Brasil, 2014, “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”, consultada el 08/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>>.
- Departamento de Extranjería y Migración (Chile), 2016, “Registro Civil y Departamento Extranjería reconocerán nacionalidad chilena a ‘hijos de extranjero transeúnte’”, consultado el 08/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2016/05/06/registro-civil-y-departamento-extranjeria-reconoceran-nacionalidad-chilena-a-hijos-de-extranjero-transeunte>>.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0411100043317.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0411100146217.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0411100011418.
- Información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, folio núm. 0411100039916.
- Instituto Nacional de Migración, Unidad de Política Migratoria, Boletín Estadístico INM,

2016, consultado el 07/09/2018, disponible en la página web: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2016>.

Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011, consultado el 2/09/2018, disponible en la página web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_190517.pdf>.

Objetivos Desarrollo Sostenible, Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas, consultado el 07/09/2018, disponible en la página web: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice>>.

Tendencias Globales ACNUR, 2016, consultado el 07/09/2018, disponible en la página web: <<http://www.acnur.org/5ab1316b4.pdf>>.



**OBSERVATORIO
DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL**
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia
Americas Network on Nationality and Statelessness
Réseau des Amériques sur la Nationalité et l'Apatrié
Rede das Américas sobre Nacionalidade e Apátrida



Por un derecho a la nacionalidad para tod@s
For a right to nationality for all
Pour un droit à la nationalité pour tous et toutes
Para um direito à nacionalidade para tod@s

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS
PROGRAMA DE
**DERECHOS
HUMANOS**

Investigación, incidencia y
promoción de la justicia

Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia
Americas Network on Nationality and Statelessness
Réseau des Amériques sur la Nationalité et l'Apatrié
Rede das Américas sobre Nacionalidade e Apátrida



Por un derecho a la nacionalidad para tod@s
For a right to nationality for all
Pour un droit à la nationalité pour tous et toutes
Para um direito à nacionalidade para tod@s

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

20 AÑOS
PROGRAMA DE
**DERECHOS
HUMANOS**

Investigación, incidencia y
promoción de la justicia