

Exclusión/inclusión con base en la discriminación por nacionalidad en los sistemas de asilo de España y México

Exclusion/Inclusion Based on Discrimination by Nationality in the Asylum Systems in Spain and Mexico

Eduardo Torre Cantalapiedra

CONAHCYT

El Colegio de la Frontera Norte

E-mail: etorre@colef.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4074-3752>

Gracia Moreno-Amador*

Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales

Universidad Pablo de Olavide

E-mail: gmmorama@upo.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7711-3914>



Autores



La gestión de la crisis de refugiados ucranianos de 2022 puso de manifiesto la necesidad de examinar de manera crítica la implementación de políticas de protección internacional discriminatorias según nacionalidad. Mediante el análisis de datos estadísticos, así como el estudio y revisión documental y bibliográfica, se analiza cómo de excluyentes o incluyentes son los sistemas de asilo español y mexicano en función de cómo los Estados tratan de un modo diferente a los solicitantes según su nacionalidad. Argumentamos que en ambos países las prácticas institucionales a lo largo de todo el proceso de asilo —acceso, procedimiento y resolución— discriminan por nacionalidad dando lugar a diversas formas de exclusión e inclusión de las personas refugiadas.



Resumen

The management of the 2022 Ukrainian refugee crisis highlighted the need to critically examine the implementation of discriminatory international protection policies according to nationality. Through the analysis of statistical data, as well as the study and review of documents and literature, it discusses how exclusive or inclusive the Spanish and Mexican asylum systems are in terms of how states treat applicants differently according to their nationality. We argued that in both countries, institutional practices throughout the asylum process—access, procedure and resolution—discriminate on the basis of nationality, giving rise to various forms of exclusion and inclusion of refugees.

*Autoría a partes iguales

Políticas de asilo; discriminación; refugiados; España; México

Asylum policies; discrimination; refugees; Spain; Mexico



Key words

Recibido: 23/12/2023. Aceptado: 14/03/2024



Fechas

1. Introducción

La crisis de refugiados ucranianos de 2022 puso en el punto de mira de los debates académicos y públicos uno de los problemas más acuciantes de los sistemas de asilo contemporáneos: los tratamientos discriminatorios con arreglo a la nacionalidad. La aplicación de diversos criterios en las políticas de asilo fundamentado en la nacionalidad, al igual que ocurre con las políticas migratorias de control e integración, es una de las prácticas más generalizadas en el mundo. Estos tratamientos diferenciales basados en diversas racionalidades, son expresados y *legitimados* mediante determinados discursos por parte de los Estados. Estos concluyen que la distinción que se hace no solo está justificada, sino que argumentan su necesidad para que el sistema de asilo funcione de manera más eficaz. No obstante, la manera en que se trata de modo excluyente, desigual e injusta según su nacionalidad ha sido, frecuentemente, señalada como discriminatoria (Sow, 2022; Costello y Foster, 2022).

El objetivo de este trabajo es analizar cómo los gobiernos de España y México han implementado prácticas institucionales discriminatorias en sus respectivos sistemas de asilo según nacionalidad; y cómo han impactado en las personas procedentes de determinados países mediante los procesos de exclusión e inclusión, tanto en el reconocimiento como en el tipo de protección. Igualmente, este estudio pone de manifiesto la existencia de las agendas políticas de los Estados (y organismos internacionales), que establecen *quién merece o no* el estatuto de refugiado entre quienes buscan protección. Los criterios aplicados contravienen los principios establecidos como —el principio de igualdad—, tanto en las normativas internacionales, como la Convención de Ginebra, como en las normativas internas de los países y sus respectivas leyes de asilo.

Los sistemas de asilo español y mexicano poseen ciertas características que les hacen especialmente propicios para examinar las tendencias actuales de los regímenes de asilo en el mundo. En primer lugar, en ambos países se ha producido un aumento considerable del número de personas que llegan a sus territorios en busca de protección internacional en la última década. Las denominadas *crisis migratorias y del refugio* propulsadas, en gran medida, en sus respectivas regiones (Pries, 2018; Selee, 2023), pasaron de unas pocas miles de solicitudes de asilo en el año 2013 a más de cien mil para el año 2022 (Ministerio del Interior, 2013-2022; UPMRIP et al., 2019; Comar, 2023). Aunque en el caso español existe una mayor heterogeneidad de procedencias, ambos países se han caracterizado por una gran intensificación de los flujos de personas refugiadas procedentes de la región Latinoamericana durante el período estudiado (2013-2022). En segundo lugar, se han aprobado cambios legislativos a partir de la década del 2010, en España la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y en México la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de México de 2011. En tercer lugar, estos dos contextos permiten contrastar un país principalmente de destino (España) con uno primordialmente de tránsito (México). En

cuarto y último lugar, lo más relevante de este estudio es el hecho de que tanto los gobiernos de España como de México han sido prolijos en marcar diferencias de trato discriminatorio a las personas solicitantes de protección internacional conforme a la nacionalidad (La Spina, 2022; Sánchez y Freier, 2022).

Para el logro del objetivo, primeramente, se propone un modelo analítico que se asienta sobre dos conceptos que consideramos clave para examinar de manera crítica los sistemas de asilo contemporáneos: la discriminación por nacionalidad y los procesos de exclusión e inclusión. Hay que aclarar que no se entiende la exclusión e inclusión como *totalizadora*, sino que los Estados establecen mecanismos de control, selectivos y de filtrado dentro y fuera del Estado-Nación (Mezzadra y Nielson, 2017). Y conforme a ese cribado se producen diversos tipos de exclusiones e inclusiones diferenciales, que pueden conducir al reconocimiento de categorías de protección que son, en mayor o menor medida, garantistas. Más allá del reconocimiento del estatuto de refugiado (también denominado reconocimiento de la condición de refugiado) por la vía del asilo, es necesario ampliar la discusión trayendo a colación otros instrumentos jurídicos de protección. Segundo, se presenta la metodología establecida en este trabajo. Tercero, mediante los datos estadísticos y administrativos sobre solicitudes y resoluciones de asilo, la revisión bibliográfica y documental realizada, se analiza el funcionamiento de ambos sistemas de asilo. Se pone especial atención a las prácticas institucionales establecidas según la nacionalidad de los solicitantes en las diferentes fases del asilo —acceso, procedimiento y resolución—. Cuarto, se discuten, en términos comparativos, los hallazgos empíricos sobre los sistemas de asilo de ambos países, dando cuenta de las diferentes formas de exclusión e inclusión en la implementación de las políticas de asilo. Asimismo, se abordan sucintamente algunas de las principales razones de la discriminación según nacionalidad. Por último, se recogen las principales conclusiones.

2. Marco teórico. La discriminación por nacionalidad como fuente de exclusión/inclusión

La gobernanza global de las migraciones, en el que destacan las políticas de control, está en gran medida basada en la discriminación. El trato discriminatorio se produce, al menos, en un doble sentido. Por un lado, debido a los procesos de categorización y la falsa dicotomía entre *migrantes* —por motivos económicos— y *refugiados* —por la persecución política—, que opaca y excluye a los migrantes forzados que no encajan con las definiciones de refugiado al uso (McAdam, 2006; Ceriani, 2016). Por otro lado, como consecuencia de que existen múltiples factores que modulan e implican discriminación en las políticas de asilo (u otras figuras de protección) según nacionalidad. No hay que olvidar que las leyes y prácticas también están atravesadas por otras categorías, tales como la clase social, el género, la orientación sexual o la etnicidad/*la raza*. No obstante, este trabajo se centra en la categoría de nacionalidad por tratarse de uno de los elementos centrales en esta diferenciación en la implementación de las políticas de asilo y el reconocimiento de protección en ambos países.

Los tribunales europeos exigen que cuando se trata de un modo diferente a las personas según su nacionalidad deben existir *razones de mucho peso*, o de lo contrario su carácter discriminatorio será evidente (Castilla, 2022). Sin embargo y como revela la práctica, las diferencias que se hacen por nacionalidad en la gestión de los flujos migratorios, pone de relieve que el principio de igualdad está considerablemente limitado en materia migratoria (Farcy, 2020). Así, diversas juristas ponen en duda que existan mecanismos jurídicos adecuados para depu-

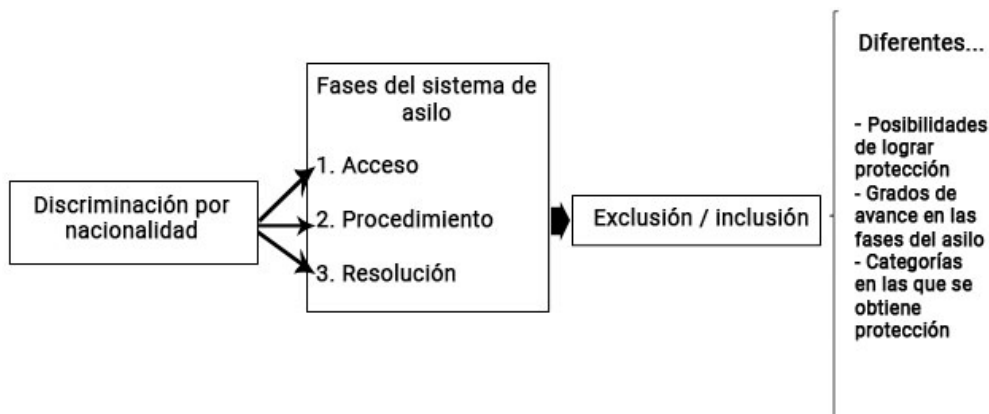
rar las discriminaciones según nacionalidad incorporadas en las normativas y actuaciones. Por el contrario, tanto en los textos legales como en los órganos que ejercen el poder legislativo y judicial se estarían avalando tal discriminación (Castilla, 2022; La Spina, 2022).

Desde el punto de vista social y político, los posicionamientos de los diferentes actores sociales son discrepantes. Los gobiernos y organismos internacionales construyen argumentos a favor de dar tratos diferenciados por nacionalidad. Estos consideran que las personas de ciertos países serían fundamentalmente “migrantes económicos”, es decir, no merecedores de tal protección. Al mismo tiempo que realizan difusas alusiones a la seguridad nacional y al interés público (Woollard, 2018; Schmidtke y Gutiérrez, 2021). Mientras que una gran parte de la comunidad académica encuentra múltiples discriminaciones en el diseño e implementación en la gestión del asilo (Castilla, 2022; La Spina, 2022). La diferenciación por motivos de nacionalidad llegó a ser considerada una forma camuflada de discriminación racial o étnica. Por esta razón algunos países habrían pasado a sistemas de inmigración basados en criterios universales y meritocráticos (Farcy, 2020).

En este trabajo se argumenta que el trato diferenciado por nacionalidad es discriminatorio. En la medida en que las diferencias no responden a las necesidades de protección de las personas solicitantes y al cumplimiento de los derechos humanos. Por el contrario, estas prácticas discriminatorias se justifican de manera arbitraria y discrecional, de acuerdo a intereses nacionales y de control poblacional, tales como las relaciones internacionales, la geopolítica, la cuestión ideológica, la proximidad cultural o las razones laborales. En la práctica, los funcionarios de las oficinas de asilo encargados de tomar decisiones sobre los casos de asilo deciden de “forma jurídicamente inexplicable” al actuar de forma deliberada en contra de los casos presentados por las personas migrantes. En concordancia con lo que el asilo significa para el país en términos económicos y políticos (Morales-Vega, 2021, p. 44)¹. En este sentido, resulta necesario examinar cómo las variadas prácticas institucionales discriminatorias a lo largo de las diferentes fases del asilo se traducen en una diversidad de formas de exclusión e inclusión de las personas solicitantes de asilo (véase figura 1).

1 También se ha puesto de manifiesto el componente azaroso de los procedimientos de asilo; aunque la legislación aplicable sea la misma, el lugar del país donde se hace la solicitud y el tribunal o funcionario asignado para resolver el caso, frecuentemente, resultan decisivos a la hora de ser reconocidos o rechazados (Schneider y Riedel, 2017; Schoenholtz et al., 2007).

Figura 1. Marco analítico



Los diferentes procesos de exclusión e inclusión se constituyen por tres variables en esta investigación. Primero, tener más o menos posibilidades para ser excluidos o incluidos bajo un determinado instrumento de protección. Segundo, el grado de acceso a las sucesivas fases del sistema de asilo: si se les posibilita o dificulta, antes o después, proseguir con sus respectivos procedimientos de asilo. En otras palabras, que sus expedientes se aceleren o ralenticen, conduciendo a que sus procesos de exclusión o inclusión sean más tempranos o tardíos. Esta cuestión no es baladí puesto que el mero hecho de sobrepasar algunas de las fases del asilo permite ingresar al país y permanecer en el territorio, al menos, durante un tiempo mientras que se resuelve el procedimiento. Esto garantiza la protección, al menos temporal, así como la cobertura de determinados servicios sociales, oportunidades formativas, laborales y de estudio, o bien encontrar otras maneras de lograr documentos para lograr establecerse en el país.

Tercero, el hecho de que los gobiernos reconozcan diversas categorías de protección, más allá del estatuto de refugiado, las cuales llevan aparejadas menos derechos y niveles de protección (Menjívar, 2006; Espinar, 2010). Las principales diferencias entre estas categorías son: la *extensión* del reconocimiento de los derechos; la *durabilidad* de la protección, si tiene carácter temporal, indefinido o permanente; y la *revocabilidad* de la protección. A continuación, se señalan brevemente las diferentes categorías de protección en cada país.

El marco regulatorio de la ley de asilo en España contiene tres estatutos legales de protección: i) *el estatuto de refugiado* de acuerdo con la definición de la Convención de Ginebra de 1951, ii) la *protección subsidiaria* (PS) —para quienes no cumplen con la definición de la Convención, pero la devolución al país supondría un riesgo para la vida o integridad física de la persona solicitante—. Hay que recordar que ambas categorías, el estatuto de refugiado y la PS, es lo que se denomina en el ámbito europeo como *Protección Internacional*. De manera excepcional: iii) la *protección por razones humanitarias* —con la finalidad de evitar que la persona sufra tratos inhumanos si fuera devuelta al país de origen—. Esta última protección se reconoce, en su caso, tras una resolución denegatoria de protección internacional y las condiciones de aplicabilidad se desarrollan en la ley de extranjería (Ley Orgánica 4/2000). El estatuto de refugiado español garantiza la autorización de residencia y trabajo permanente, la libertad de circulación, el derecho a la unidad familiar, entre otros (*vid.* artículo 36 de la Ley 12/2009). Estos derechos también se contemplan para aquellos a quienes se les reconoce la PS, aunque existen diferencias entre ambas protecciones. En contraste la protección por razones humanitarias tiene generalmente la autorización de residencia y trabajo con una duración de un año, prorrogable por un

periodo igual si se mantienen las circunstancias que motivaron su concesión. Adicionalmente, se incluye la *protección temporal* pese a que no está recogida en la ley de asilo, y sí mediante el Reglamento con la puesta en marcha de la Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE). Hay que aclarar que esta protección sigue otro procedimiento alternativo, aunque no excluyente con el procedimiento de la protección internacional, pudiendo solicitarse ambos. Esta protección garantiza la residencia y trabajo por un año, y es prorrogable otros dos años (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022).

Desde los cambios legales realizados en 2011, México ha renovado y generado diferentes categorías de protección para la salvaguardia de las personas migrantes que llegan a sus territorios. La más destacada es el *refugio*, que en este trabajo por facilidad en la lectura se denomina *asilo*, que incorpora tanto la definición de la Convención de Ginebra de 1951 como la Declaración de Cartagena de 1984. Las personas que son reconocidas como refugiadas en México, se les reconoce la residencia permanente legal, que les permite residir y trabajar en el país de manera indefinida. Cuando la persona no es reconocida como refugiada, en la misma resolución debe considerarse la concesión de la *protección complementaria* (PC), basada en que la devolución a su país de origen supondría un riesgo sobre su vida, o peligro de que la persona sea torturada o maltratada. Las personas que obtienen la PC tienen el derecho de residencia permanente, pero no se les concede los mismos beneficios que a los refugiados. En paralelo a sus procesos de asilo, los solicitantes pueden solicitar una *Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias* (TVRH) ante las oficinas del Instituto Nacional de Migración (INM) (Ley de Migración, 2011). Estas tarjetas ofrecen seguridad jurídica temporalmente, y permiten durante su vigencia de hasta un año, la autorización de residencia y trabajo, la libre movilidad por México, las posibilidades múltiples de entradas y salidas del país y la renovación de la tarjeta mientras el proceso siga sin resolverse. Debe precisarse que, salvo excepción, los solicitantes del estatuto de refugiado en México deben finalizar sus procesos en el mismo lugar donde lo inician (Ortega, 2022).

3. Metodología y fuentes

Para el análisis sistemático y minucioso de cómo las prácticas discriminatorias según nacionalidad en las fases del asilo han conducido a procesos de exclusión e inclusión se han formulado las siguientes preguntas en las tres etapas del procedimiento de asilo, véase la figura 2. Igualmente, en la última fase se añade una pregunta que incorpora a la discusión los instrumentos de protección con carácter temporal, los cuales siguen procesos separados del procedimiento de asilo.

Figura 2. Preguntas en las diversas etapas del procedimiento de asilo

Acceso
¿Cuáles son las nacionalidades de las personas que pretenden acceder al asilo? ¿Qué barreras y posibilidades encuentran para el acceso al asilo según nacionalidad?
Procedimiento
¿Qué dificultades y oportunidades tienen los solicitantes conforme a su nacionalidad? ¿Cuánto se demoran sus procesos conforme a su nacionalidad?
Resolución
¿En qué medida se reconocen a los solicitantes de cada nacionalidad con la condición de refugiado? ¿Bajo qué categorías son reconocidas en el proceso de asilo: estatuto/condición de refugiado o PS/PC?
¿Reciben protección bajo un instrumento alternativo de protección?

Para contestar a los anteriores interrogantes se analizan tanto datos cuantitativos como cualitativos, en una lógica de complementariedad y triangulación de las diversas fuentes de datos. Para ello, se han consultado y recogido datos registrados de asilo en España y México entre 2013 y 2022. Posteriormente, se ha realizado un análisis estadístico descriptivo centrado tanto en las solicitudes de asilo como en las resoluciones por nacionalidad; así como en cada una de las categorías jurídicas de protección reconocidas. Para el caso español se han empleado datos del Ministerio del Interior, concretamente los informes sobre Asilo en cifras y Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. Para el caso mexicano los datos provienen de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Adicionalmente se analizan las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) y del INM sobre las TVRH. La elección del período estudiado se debe a que es a partir de 2013 cuando existen datos disponibles para el caso mexicano. Además, porque permite observar la trascendencia en las cifras de los cambios producidos a nivel legislativo en materia de asilo desde 2010.

Respecto a las limitaciones del estudio, en términos comparativos, se debe tener en cuenta que en el caso mexicano no existen estadísticas públicas sobre el número de inadmisiones. Este dato sería importante registrarlo, especialmente porque estas exclusiones podrían darse de manera discriminatoria por nacionalidad. Por tanto, solo se analizan las inadmisiones para el caso español. El *procedimiento de inadmisión y denegación a trámite* que recoge la ley de asilo española implica que, aquellas solicitudes que las autoridades consideran que no merecen ser tramitadas o estudiadas, o que no correspondan a España con arreglo al Reglamento de Dublín, sean directamente rechazadas (artículo 9 y 21 de la Ley 12/2009). En segundo lugar, en relación con los niveles de desistimiento del procedimiento de asilo en México son muy elevados por los obstáculos en dar continuidad al trámite, o en su caso, porque los solicitantes pretenden transitar por México para llegar a Estados Unidos —ya sea de manera indocumentada o empleando una TVRH para movilizarse hacia *el norte*—. Esta situación repercute en las tasas de aceptación y rechazo del sistema mexicano, que solo consideran a quienes prosiguieron sus trámites hasta obtener una resolución. En comparación con España, donde la mayoría de quienes inician su solicitud de asilo finalizan sus casos.

Por último, para la consecución de los objetivos de esta investigación se han consultado y examinado fuentes secundarias, tales como textos legales sobre protección internacional y migra-

ción, documentos oficiales de la administración, memorias e informes de organizaciones no gubernamentales y artículos periodísticos.

4. Resultados. Análisis de la discriminación por nacionalidad en las fases del asilo

4.1. Acceso

En España, las posibilidades de acceder al asilo han estado marcadas por el lugar de entrada al territorio español. La mayoría de los solicitantes *cruzan la frontera aérea*, siendo el aeropuerto Madrid-Barajas la principal puerta de entrada al país debido a que posee más conexiones internacionales. Desde 2009, la ley de asilo estableció una bifurcación entre aquellas personas que ingresan dentro de territorio español y pueden realizar sus solicitudes dentro de territorio; y quienes realizan sus solicitudes en puestos fronterizos, es decir, en aeropuertos, puertos, fronteras terrestres y Centros de Internamiento para Extranjeros a través de los procedimientos de inadmisión y denegación a trámite. Respecto a las primeras, la práctica generalizada fue la admisión a trámite de la solicitud de asilo para su examen (85% de solicitudes admitidas; Ministerio del Interior 2010-2021); a las segundas, se les aplicó la inadmisión o denegación en mucho mayor grado. Hay que clarificar que a partir de la Ley 12/2009, las solicitudes presentadas en los Centros de Internamiento para Extranjeros fueron tramitadas por el procedimiento *acelerado*, es decir, las solicitudes fueron consideradas, en términos administrativos, como solicitudes efectuadas “en frontera” pese que las personas estaban dentro de territorio. Esto significa que las demandas de los solicitantes en los CIE hayan tenido menores garantías en el procedimiento de asilo y, por ende, más dificultades para que sus solicitudes fueran estimadas como legítimas.

Las cifras de inadmisiones disponibles para el período 2013 a 2021 respecto a los 26 países que realizaron más solicitudes (que suponen cerca del 95% del total) se puede observar que estas han afectado en mayor medida a los países africanos. Los norafricanos (Túnez, Argelia y Marruecos), que debido a la proximidad geográfica son quienes tienen mayores posibilidades de realizar las solicitudes en la frontera sur, fueron los que contaron con mayores porcentajes de inadmisiones (50,4%, 39,4% y 22,8%, respectivamente)². Asimismo, varios países del África Subsahariana tienen porcentajes relativamente altos de inadmisión (Gambia, 11,7%; Senegal, 10,7%; Guinea, 9,8%; y Camerún, 9,7%). Esta práctica de las instituciones y de las autoridades estatales ha ido acompañada de un discurso que etiqueta a los solicitantes de procedencia primordialmente africana como migrantes económicos que no requieren de protección. En contraste, los solicitantes de países de Latinoamérica, Europa y Asia, que se encuentran entre los que más peticiones de asilo han realizado, tienen porcentajes de inadmisión mucho más bajos; así los cinco países que más solicitudes han realizado (que engloban a aproximadamente dos tercios del total de peticiones) tienen porcentajes de inadmisión muy bajos: Venezuela, 0,1%; Colombia, 1,2%; Siria, 0,9%; Honduras, 1,9% y Ucrania 1,0%.

Además, una parte significativa de las personas necesitadas de protección que accedieron por Ceuta y Melilla, sobre todo población africana, no solicitaron asilo para evitar tener que es-

2 Tasa de inadmisión = (Inadmitidos país / Total de solicitudes país) x 100

perar (meses o incluso años) en esas ciudades hasta que sus solicitudes fueran resueltas. Así pudieron optar por mantenerse en situación administrativa irregular, para ser trasladadas con una mayor celeridad a la península. No obstante, la ley de asilo determina que las personas solicitantes de asilo tienen derecho a la libre circulación por el territorio español (Barbero, 2021).

En la tabla 1 se puede observar que la mayoría de los solicitantes de asilo proceden de la región Latinoamericana: Venezuela, Colombia, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Perú; del continente africano, norte de África: Argelia y Marruecos, África Subsahariana: Mali y Senegal; así como de Siria y Ucrania (Ministerio del Interior, 2013-2022). Estas doce nacionalidades representan más del 84% del total de las solicitudes en España.

Tabla 1. Número de solicitudes de asilo según nacionalidad (2013-2022)*

País	Total (2013-2022)	Porcentaje (2013-2022)
Venezuela	166 478	32,0
Colombia	116 800	22,4
Honduras	21 716	4,2
Nicaragua	14 529	2,8
El Salvador	13 781	2,6
Perú	21 236	4,1
Argelia	8048	1,5
Marruecos	16 889	3,2
Mali	12 729	2,4
Senegal	6806	1,3
Siria	23 151	4,4
Ucrania	16 569	3,2
Otros	82 247	15,8
Total (países)	520 979	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2013-2022).

* Los datos para el año 2022 se tratarán con carácter preliminar.

En México, la mayor parte de los necesitados de protección llegan a su territorio de manera irregular a través de la franja de su frontera sur que colinda con Guatemala y solicitan asilo en Chiapas; se trata de migrantes que tienen dificultades para conseguir documentos convencionales para acceder al país como turistas o mediante visas de trabajo. Así sucede con la inmensa mayoría de las personas que llegan al territorio mexicano procedentes de los países del norte de Centroamérica (NCA), Honduras, El Salvador y Guatemala. Dada la condición de irregularidad, las políticas de control migratorio en la frontera sur implicaron que, en numerosas ocasiones, los potenciales solicitantes de asilo fueran detenidos y deportados antes de entrar en contacto con las autoridades de la Comar para realizar sus peticiones.

Si la persona no se encuentra bajo detención pueden acudir, en un plazo de 30 días desde la internación en territorio mexicano, a las oficinas de la Comar —en Tapachula, Palenque, Te-

nosique, Acayucan, Ciudad de México, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez, Saltillo y Monterrey—, o en otros lugares donde no hay presencia de la Comar, a las oficinas del INM (ACNUR, s. f.) y seguir sus trámites en régimen de oficina. Por otro lado, los migrantes pueden solicitar asilo en las estaciones migratorias si se encuentran bajo detención.

En cifras más reducidas los migrantes llegan en avión como turistas a los aeropuertos de Ciudad de México o Cancún para después hacer sus solicitudes. Aunque quienes tienen este tipo de acceso al país en principio no están tan expuestos a los procesos de deportación, se tiene constancia de que las autoridades bloquearon la entrada al país de algunos solicitantes que llegaron por vía aérea (Vargas León, 2021). En 2022, de acuerdo con datos de la Comar la gran mayoría de las solicitudes se realizaron en estados fronterizos de México con Guatemala: 70,9% en Chiapas (con 76 261 solicitudes) y cerca del 5% en Tabasco (con 5718) (Comar, 2023). En los últimos años creció la cifra de quienes, por las dificultades de seguir los procesos en ciudades de la frontera sur del país, avanzan solos o en caravanas hacia el norte para solicitar asilo en la Ciudad de México.

Hasta diciembre de 2022 el número de solicitudes tras el cambio legal de 2011 ascendía a casi 420 mil solicitudes (véase tabla 2). Los países que más destacan con más de la mitad de las solicitudes son Honduras (32,8%) y Haití (19,1%), seguidos de El Salvador (10,2%), Venezuela (10,2%), Cuba (10,0%) que suman otro 30%. Hay países, como Honduras y El Salvador, que han sido dos de los principales solicitantes desde sus inicios; Venezuela alcanzaría un lugar destacado desde 2016, pero sobre todo en 2017; mientras que Haití y Cuba más tardíamente, desde 2019.

Tabla 2. Número de solicitudes de asilo según nacionalidad (2013-2022)*

País	Total (2013-2022)	Porcentaje
Honduras	137 849	32,8
El Salvador	42 622	10,2
Guatemala	18 883	4,5
Nicaragua	16 392	3,9
Venezuela	42 748	10,2
Haití	80 177	19,1
Cuba	42 032	10,0
Otros	39 065	9,3
Total (países)	419 768	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UPMRIP et al. (2019) y Comar (2022, 2023).

* Los datos más recientes tienen carácter preliminar.

4.2. Procedimiento

Según el Reglamento de asilo español (Real Decreto 203/1995), el proceso de asilo consta de las siguientes etapas: 1) formalización de la solicitud de asilo; 2) admisión o inadmisión a trámite de la solicitud; 3) instrucción del expediente, donde se estudiaba la historia del caso a fondo; 4) y resolución final, donde se resuelve el reconocimiento o denegación del estatu-

to de refugiado. La Oficina de Asilo y Refugio (OAR) es el órgano con competencias en el estudio y la tramitación de las solicitudes de asilo. Este órgano envía las solicitudes a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), que se encarga de valorar la instrucción de los expedientes³. La CIAR es la encargada de formular propuesta al ministro del Interior, quien concede o deniega el asilo según el Reglamento de asilo (artículos 2 y 3 del Real Decreto 203/1995).

De acuerdo con el Reglamento de asilo el plazo máximo de tramitación del expediente es de seis meses. No obstante, este plazo se excede frecuentemente, llegando en algunos casos a demoras superiores a los dos años (Defensor del Pueblo, 2016; Amnistía Internacional, 2016). En contraste, las solicitudes de protección temporal para las personas ucranianas que llegaron a España a partir del 10 de marzo de 2022 se tramitaron y resolvieron en aproximadamente 24 horas (La Moncloa, 2022).

A la problemática de las dilaciones en los trámites en el sistema de asilo español, hay que añadir la práctica de poner *en espera* las solicitudes de determinadas poblaciones para eludir el reconocimiento de la condición de refugiado. En seguimiento del denominado *principio de prudencia*, la OAR tiende a retrasar los casos de ciertas poblaciones cuando no está claro cuánto tiempo durará el conflicto armado. Esto ha ocurrido, en diversos períodos con nacionales de Costa de Marfil, República Centroafricana del Congo, Mali, Venezuela, Irak y Ucrania (antes del estallido de la guerra en 2022) (Favieres, 2015; El Defensor del Pueblo, 2016; CEAR, 2017). En el caso de Mali, el informe elaborado sobre la situación de este país por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y la posición de ACNUR sobre los retornos a Mali (CEAR, 2022) propició que a partir de 2020 sus trámites dejaran de estar suspendidos.

En el sistema de asilo mexicano, después de la admisión a trámite de la solicitud, se pasa una entrevista de elegibilidad —en la que se interroga al solicitante sobre las razones por las cuáles dejó su país de origen, aportando la documentación que considere oportuno— y finalmente se llega a una resolución (ACNUR, s. f.). En contravención con lo dispuesto en la ley sobre refugiados —que especifica un plazo máximo para llegar a la resolución de 45 días naturales—, el tiempo requerido para pasar estos dos pasos ha sido de varios meses o incluso años. Mientras están esperando que se resuelva el asilo, los solicitantes encontraron importantes dificultades para conseguir los medios de subsistencia, especialmente en ciudades del sur de México (Ortega, 2022). Además, algunos de los procesos se sustancian con los migrantes privados de libertad en las estaciones migratorias. En tales centros de detención muchos de los potenciales solicitantes son presionados por las autoridades para que acepten procesos de *retorno asistido* (de expulsión a sus países de origen) (Hoffmann y Rodríguez, 2021; Bourgeois, 2021). Algunos programas permiten que las personas dejen los centros de detención para seguir sus procesos sin estar bajo detención.

A favor de reducir la problemática de las esperas en los procesos, desde 2018 las autoridades mexicanas han establecido una serie de procedimientos acelerados a migrantes venezolanos, hondureños y salvadoreños. En el *procedimiento simplificado* la Comar primero analiza la elegibilidad según la definición de refugiado ampliada de la Declaración de Cartagena, de no ser el caso, se aplica la definición convencional (Schmidtke y Gutiérrez, 2021). Comar emplea

3 La CIAR está compuesta por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Asuntos Sociales, y ACNUR con voz, pero sin voto.

tres herramientas para agilizar estos procesos: 1) un documento con información del país de origen que contiene una investigación profunda y especializada; 2) una guía de entrevista de elegibilidad que permite a la Comar identificar los fundamentos legales y empíricos para evaluar el caso; 3) modelo de resolución, que es aplicable a la mayoría de los casos (Schmidtke y Gutiérrez, 2021). El *procedimiento fusionado*, como su propio nombre indica, combina dos etapas del proceso en una sola, donde se recogen tanto los datos e información del formulario de registro de la solicitud como la información que se recaba en la entrevista de elegibilidad. Todo ello reduce los tiempos de varios meses o más de un año, a unas pocas semanas (Schmidtke y Gutiérrez, 2021).

4.3. Resolución

Cabe señalar que las tasas de reconocimiento favorables son muy bajas en el caso español, poco más del 9% del total de las personas que han solicitado asilo les ha sido reconocida la protección internacional. Esto significa, en términos absolutos, que solo a 20 633 les fue reconocido el estatuto de refugiado y a 27 977 la PS (véase tabla 3). Igualmente, se pueden apreciar diferencias notables según las diversas procedencias. Entre las principales nacionalidades por número de solicitudes realizadas, los países que cuentan con mayor porcentaje de reconocimientos fueron: Honduras (con 7,2%), Siria (5,6%), El Salvador (4,7%), Marruecos (4,5%) y Nicaragua (4,4%). Por su parte en lo que respecta a la PS destacan, con porcentajes mucho más altos que el resto: Mali (40,6%), Siria (35,7%) y Ucrania (10,3%). Por lo tanto, estos tres últimos países destacarían en términos porcentuales en lo que respecta a las protecciones legales más duraderas.

Tabla 3. Resoluciones favorables por nacionalidad y tipo de protección reconocida (total, 2013-2022)

País	Total	Estatuto de refugiado	PS	% Estatuto de refugiado	% PS
Venezuela	166 478	117	5	0,1	0,0
Colombia	116 800	1400	12	1,2	0,0
Honduras	21 716	1553	12	7,2	0,1
Nicaragua	14 529	633	1	4,4	0,0
El Salvador	13 781	649	14	4,7	0,1
Perú	21 236	96	0	0,5	0,0
Argelia	8048	136	22	1,7	0,3
Marruecos	16 889	762	6	4,5	0,0
Mali	12 729	54	5169	0,4	40,6
Senegal	6806	83	2	1,2	0,0
Siria	23 151	1308	8264	5,6	35,7
Ucrania	16 569	189	1711	1,1	10,3
Otros	82 247	13 653	12 759	16,6	15,5

País	Total	Estatuto de refugiado	PS	% Estatuto de refugiado	% PS
Total	520 979	20 633	27 977	4,0	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OAR (2013-2022).

No obstante, la fotografía de la protección en España no estaría completa sin observar las otras categorías jurídicas que confieren estancias relativamente cortas en el país. En cuanto a la protección por razones humanitarias el 99% fueron concedidas a 113 486 personas venezolanas por razones humanitarias entre 2019 y 2022 (Ministerio del Interior, 2019-2022). Por otra parte, en cuanto a la protección temporal se concedió a 180 785 a personas ucranianas entre el 9 de marzo de 2022 y el 26 de julio de 2023 (La Moncloa, 2023).

Diferentes discursos de actores gubernamentales trataron de justificar la aplicación tan desigual de estos instrumentos de protección temporal. Respecto a la población venezolana, el entonces presidente del gobierno del Partido Popular (PP), Mariano Rajoy, escribió un artículo de opinión en prensa nacional en el que expresaba: “Queremos a los venezolanos. No podemos ser indiferentes al drama humanitario, político y económico que están sufriendo todos los días en un país tan hermano” (Rajoy, 2016). En cuanto a la situación de los ucranianos tras el comienzo de la guerra, la presidenta del Congreso, Meritxell Batet, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) expresaba “[España] permanece al lado del país [Ucrania] que ha visto vulnerado el Derecho Internacional, el Estado de Derecho y los derechos humanos ... Por todo ello, España se siente al lado de Ucrania, España se siente Ucrania” (La Vanguardia, 2022).

Diversas asociaciones de migrantes y refugiados, así como organizaciones en defensa de los derechos humanos, criticaron este tipo discursos y políticas, denunciando el trato discriminatorio y exigiendo el mismo trato para todas las poblaciones solicitantes. Aunque se trate de estatutos legales precarios y temporales, resulta patente el trato favorable a los ciudadanos de estos dos países, en comparación con las situaciones de los nacionales de otros países. Pese a que éstos últimos a quienes se les niega la protección también han escapado de conflictos y contextos de persecución y violencia.

En México las tasas de aceptación pueden considerarse altas o muy altas con más de un 70% de resultados favorables en el periodo 2013-2022 (ver tabla 4). No obstante, conviene recordar que estos datos se deben ponderar con el hecho de que muchos de los solicitantes no llegan a obtener una resolución en el periodo, tal y como se explicó anteriormente. Más de la mitad han desistido durante el procedimiento. En cualquier caso, en términos absolutos México ha reconocido la condición de refugiado a 94 179 personas y la PC a 8920 personas.

Tabla 4. Resoluciones favorables por nacionalidad y tipo de protección reconocida (total 2013-2022)*

País	Total	Estatuto de refugiado	PC	% Estatuto de refugiado	% PC
Honduras	56 407	42 800	2640	75,9	4,7
El Salvador	21 206	13 976	2509	65,9	11,8
Guatemala	10 226	4768	277	46,6	2,7
Nicaragua	3726	1899	474	51	12,7

País	Total	Estatuto de refugiado	PC	% Estatuto de refugiado	% PC
Venezuela	23 003	22 210	31	96,6	0,1
Cuba	7421	3877	447	52,2	6
Haití	17 225	2897	1997	16,8	11,6
Otros países	5918	1752	545	29,6	9,2
Total	145 132	94 179	8920	64,9	6,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Comar (2023).

* Los datos tienen carácter preliminar. Se incluyen registros hasta enero de 2023.

Las tasas de aceptación de las solicitudes de asilo ante las autoridades mexicanas varían de manera considerable por nacionalidad. Las personas procedentes de Venezuela han obtenido la tasa de resoluciones favorables más elevada, la mayoría han sido reconocidas con la condición de refugiado. Le siguen Honduras y El Salvador con porcentajes cercanos al 80% de resoluciones favorables. Por su parte Cuba, Guatemala y Nicaragua tienen entre el 49% y el 63% de resultados favorables. En el caso de Haití el porcentaje de los que reciben algún tipo de protección es de 28,4%; de los cuales aproximadamente el 40% recibió la PC. Los resultados del asilo tanto en términos absolutos como relativos se entienden mejor a partir de tres decisiones del gobierno mexicano: 1) Que se aplique la definición de refugiado de Cartagena a los venezolanos desde que empezaron a hacer sus solicitudes y que se empezará aplicar la misma, en mayor medida, a salvadoreños y hondureños a partir de 2018 (Schmidtke y Gutiérrez, 2021; Sánchez y Freier, 2022). Las decisiones favorables a estas naciones tuvieron que ver no solo con la aplicación de definiciones legales sobre el país de origen y las condiciones del solicitante, sino que llevaba implícito otras razones, incluidas las proximidades culturales, sociales o religiosas. Tal y como el coordinador general de la Comar, Andrés Alfonso Ramírez Silva, señaló: “No ha habido un solo año que Honduras no esté en el liderazgo en una situación sumamente complicada a nivel económico, social y político dentro de este país hermano centroamericano” (Sánchez, 2021). 2) Que se empezara a realizar trámites rápidos a esos mismos tres países (Schmidtke y Gutiérrez, 2021); y 3) que se considerara a los haitianos como “migrantes económicos”, bajo el argumento de que residieron en terceros países en Sudamérica (principalmente Brasil y Chile) (Infobae, 2022).

En lo que respecta a la protección temporal que concede México, se debe señalar que entre 2014 y 2022 los gobiernos mexicanos han concedido más de 226 000 TVRH. Las estadísticas del INM y la UPMRIP muestran que entre 2020 y 2022 se reconocieron más de 151 000 TVRH; una cifra claramente inferior al número de solicitudes en dichos tres años que serían de alrededor de 290 000. Estas tarjetas protegen de la detención y deportación durante su vigencia en tanto la persona no consiga una condición de estancia más estable, como sería la residencia permanente tras el reconocimiento de la condición de refugiado.

5. Discusión. Convergencias y divergencias en los sistemas de asilo de ambos países: exclusión/inclusión

A continuación, se analizan las similitudes y diferencias entre ambos sistemas de asilo destacando como las discriminaciones por nacionalidad derivan en exclusión/inclusión de deter-

minadas poblaciones. Las prácticas disuasorias han hecho difícil acceder a los sistemas de asilo español y mexicano, impidiendo que quienes buscan protección internacional entren en el territorio, o bien, una vez dentro se hayan implementado medidas restrictivas para evitar que ingresen en el procedimiento de asilo. Esta tendencia se observado para otros muchos países (véase, por ejemplo, FitzGerald, 2019).

En la fase de acceso, los dos países orquestan una exclusión de los solicitantes en la medida de sus posibilidades, especialmente para quienes han entrado de manera irregular por la frontera sur, arriesgando sus vidas durante el trayecto. Además, en el caso de España, dada su ubicación geográfica y las de sus enclaves en Ceuta y Melilla, así como las Islas Canarias, su sistema de asilo ha operado con exclusiones como el proceso de etiquetado para la población africana como *no merecedoras de protección*. En cambio, otros grupos de migrantes, por ejemplo, los latinoamericanos o los ucranianos, han tenido hasta cierto punto una mayor facultad para ingresar en el país para después solicitar asilo. En México, dado que la frontera sur es muy porosa no existen tantas dificultades para que los migrantes accedan a realizar su solicitud dentro del territorio. Sin embargo, las detenciones y devoluciones inmediatas dirigidas hacia la población de Centroamérica también se han producido, sin que se garantice el derecho a solicitar asilo. Esto ha sido especialmente reportado en el caso de las caravanas de migrantes que llegaron a México a partir de 2018.

La figura de inadmisión en el caso español afectó considerablemente a las personas de origen africano que solicitaron asilo en los puestos fronterizos. Las cifras de inadmisiones en el período 2013-2021 apuntan a que el sistema de asilo en la frontera sur de España opera como instrumento de control para impedir que los solicitantes accedan al territorio español. En una lógica geopolítica son los países más cercanos (de África) a los que más se busca impedir esta vía.

Otra de las similitudes en ambos países ha sido la gestión del tiempo en los procedimientos de asilo; que como varios estudios han mostrado se trata de un instrumento privilegiado de control y disuasión (Miranda, 2023; Torre, 2023). Tanto en el sistema de asilo español como en el mexicano, una gran parte de los solicitantes deben esperar mucho más tiempo del que estipulan sus respectivas legislaciones. En el caso español destaca la práctica de poner en espera a ciertas nacionalidades que huyen de conflictos mediante el denominado principio de prudencia.

Cambios recientes en el sistema de asilo mexicano podrían conducir a un régimen con temporalidades más acordes a las necesidades de los solicitantes. Por ejemplo, la aceleración de los tiempos, al menos, para determinadas nacionalidades, pasaron de meses y años de espera a resolver sus solicitudes en tan solo unas pocas semanas, como ha ocurrido con las personas procedentes de Honduras, El Salvador y Venezuela. Esto ha supuesto una clara ventaja en comparación con los solicitantes del resto de países. No obstante, el proceso más rápido para estos países redundaría positivamente en aminorar los tiempos de espera para el resto de las nacionalidades al reducirse la acumulación de casos pendientes. En España, aunque fuera de la protección internacional bajo la Directiva de Protección Temporal, se ha producido un caso de reconocimiento de salvaguardia de manera muy explícita a un número récord de personas procedentes de Ucrania, pese a que el sistema de protección internacional ya estaba supuestamente colapsado antes de la guerra.

La lentitud de los procesos de asilo en ambos países implica que quienes requieren de protección internacional tengan mayores dificultades en sus procesos de integración a medio y largo plazo. Paradójicamente, en el caso de España la dilación en los plazos puede permitir a la per-

sona que acceda a la residencia temporal, a través de las figuras del arraigo laboral, familiar y social. Algunos autores destacan la importancia de esta última figura en el caso de asilo, y la capacidad de cumplir estos cuatro requisitos para su aplicación: acreditar una permanencia continuada de al menos tres años, no tener antecedentes penales, contar con un precontrato de trabajo y demostrar ciertos vínculos con el país (García-Juan y Alonso, 2023).

En el análisis del reconocimiento de solicitudes entre ambos sistemas de asilo, se evidencia, por un lado, que España se ha constituido durante varias décadas como país de destino; mientras que México, con alrededor de la mitad de los solicitantes que no llegan hasta el final del proceso, destaca como país de tránsito y solo de manera incipiente como país de destino. Por otro lado, en paralelo, se observa una importante similitud entre ambos países en el desarrollo normativo de instrumentos jurídicos que conceden una menor protección al reconocimiento del estatuto de refugiado. Aunque hay que aclarar que ambos países difieren en cómo se emplean los diferentes instrumentos de protección internacional y temporal. España reconoce un porcentaje bajo de las solicitudes del estatuto refugiado, y un porcentaje similar de PS. La población con mayor número de solicitantes tiene tasas de reconocimiento muy bajas, mientras que algunos países sí tienen un mayor porcentaje de reconocimiento de la PS (Mali, Siria y Ucrania). En México las tasas de reconocimiento de la condición de refugiado son considerablemente más altas (inclusive si en el denominador se pusiera el total de solicitantes inicial) con tres nacionalidades claramente destacadas (El Salvador, Honduras y Venezuela). Seguidamente, en España las protecciones con carácter temporal son una alternativa que se han empleado básicamente con dos países: Venezuela (protección por razones humanitarias) y Ucrania (protección temporal). En México, las TVRH son un instrumento que se conceden, de manera indiscriminada, a todos los solicitantes de asilo.

En resumen, mientras que en España el reconocimiento se ha dado mayormente a través de la protección con carácter temporal, México ha destacado más en la protección de carácter permanente. España ha seguido la tendencia de los países receptores de aprovechar más los instrumentos temporales que colocan a las personas migrantes en una situación que les compele a seguir luchando por establecerse de manera más indefinida en el país de destino. En el caso de México, un país donde los flujos de inmigración son todavía relativamente reducidos, el sistema de asilo ha posibilitado la residencia a personas de determinados países. No obstante, más allá de estas diferencias entre ambos países es importante destacar que todos estos instrumentos de protección permanente y temporal se aplican, como se puede observar, de manera discriminatoria según nacionalidad.

Para finalizar, resulta de interés recuperar sucintamente las diversas razones por las que los gobiernos admiten o deniegan asilo a determinadas poblaciones según nacionalidad, tales como las relaciones internacionales, la geopolítica, la cuestión ideológica, la proximidad cultural o las razones laborales. En primer lugar, las relaciones internacionales y el asilo están estrechamente relacionados. España y México mostraron una mayor apertura, a través de sus sistemas de asilo, a las personas procedentes de Venezuela. Esto se explica en parte, en el hecho de que ambos gobiernos mantuvieran una posición política en contra del gobierno venezolano. En el caso mexicano, la presión ejercida durante el gobierno de Enrique Peña Nieto sobre el gobierno venezolano fue señalada como una postura de complacencia con Estados Unidos (Lozano, 2019). En esta misma línea, España, alienada con la postura europea, tomó posición de rechazo respecto al gobierno ruso en relación con la invasión de Ucrania. En definitiva, las relaciones interestatales —bilaterales o multilaterales— revelan el interés ideológico en recibir a aquellos que huyen de la persecución. Un segundo factor que modula la política de asilo es la

geopolítica y la proximidad geográfica, como un elemento central para comprender una respuesta más rápida y favorable que, en ocasiones, se da a los solicitantes de países más cercanos frente a los más lejanos. Otro tercer factor es la “proximidad cultural y social”. Ejemplo de ello es la alusión mexicana a la hermandad histórica con el Norte de Centroamérica o los estrechos vínculos históricos, culturales, idiomáticos o religiosos de España con Latinoamérica; o en el caso de los ucranianos en Europa, “en tanto que europeos, cristianos, ‘civilizados’ y de clase media” en palabras de Blanca Garcés-Mascreñas (2022, p. 1, énfasis original).

En definitiva, las cuestiones identitarias parecen prioritarias para justificar ciertas políticas ante la ciudadanía. En este tenor, cabe profundizar sobre cómo opera el racismo estructural en la gestión del asilo, y cómo la categoría de etnicidad/“la raza” también atraviesa la conformación de las políticas de asilo. Esto se refleja en el tratamiento discriminatorio, desigual e injusto de las personas procedentes de otros países africanos en el caso español, o de los haitianos en el caso mexicano. En cuarto lugar, las razones económicas. Pese a que el derecho de asilo, a priori, debería ser independiente de los intereses económicos y las demandas laborales, no se puede comprender de manera separada. Por ejemplo, el gobierno español ha propuesto el factor de la *empleabilidad* como uno de los requisitos para tener en cuenta a la hora de seleccionar a refugiados o solicitantes de asilo para el reasentamiento desde Latinoamérica (Vargas Martín, 2023). Mientras que, en México, se han producido ciertas vinculaciones de los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado con programas puntuales de trabajo en el sur del país.

6. Conclusiones

Este estudio contribuye a ampliar la discusión desde la perspectiva crítica de los sistemas de asilo mediante una exhaustiva base empírica. El análisis comparativo da cuenta de tres aspectos fundamentales de las políticas de protección internacional en España y México —extrapolable a otros países—: primero, la gestión del asilo ha quedado condicionada a las políticas restrictivas, disuasorias y de control migratorio, especialmente para aquellas personas que se ven abocadas a entrar de manera irregular. Ambos países han adoptado un trato diferenciado en función de la nacionalidad en el acceso al asilo que, ratifica el trato desigual que se da en el sistema de asilo, al igual que ocurre en el sistema migratorio (específicamente en el régimen de visas de turismo y trabajo). Segundo, se ha manifestado cómo ambos sistemas de asilo emplean el tiempo para gestionar los flujos de personas refugiadas (acelerando o ralentizando sus procesos), lo que ha impactado de manera directa en el acceso y reconocimiento de derechos. El tiempo es una variable clave que favorece o perjudica las aspiraciones de los solicitantes de una nacionalidad frente a los de otra, así como evidencia la importancia de la voluntad política en la implementación del asilo. Tercero, se ha destacado cómo ambos países, pese a las divergencias de la tasa de desistimiento y la aplicabilidad de las categorías de protección —permanente o temporal—, han implementado mecanismos selectivos, diferenciadores y discriminatorios en función de la nacionalidad, estableciendo una estratificación entre las personas que solicitan asilo, reconociéndoles (o no) diversos niveles de protección.

En suma, la manera de operar de los Estados hace que los sistemas de asilo sean arbitrarios y discrecionales en su implementación. El tratamiento discriminatorio que dan los gobiernos tiene más que ver más con los intereses del Estado receptor que con las causas de quienes se desplazan en un determinado momento y contexto sociohistórico. Esto se puede observar con mayor nitidez al esbozar cuáles son las razones que explican las prácticas discriminatorias ante-

riormente expuestas, donde priman las consideraciones de relaciones internacionales, la geopolítica, el interés ideológico, la proximidad cultural o las razones económicas; por encima de garantizar la seguridad y la protección de las personas refugiadas mediante la aplicación efectiva de los derechos recogidos en la Convención de Ginebra. En última instancia, los Estados se atribuyen la potestad para decidir quién entra y permanece en sus respectivos territorios en seguimiento de sus intereses nacionales (Posada, 2009; Castles, 2010). En consecuencia, la categoría de refugiado está moldeada desde una representación artificial a nivel institucional que no responde con las múltiples realidades y vivencias de quienes se exilian, invisibilizando una gran parte de las personas que huyen de la persecución y la violencia (Moreno-Amador, 2023).

Por ende, es necesario seguir investigando sobre cómo se construyen estas categorías de protección dentro de los momentos y contextos sociohistóricos concretos. Igualmente, seguir profundizando sobre las diversas causas de la discriminación por nacionalidad, y cómo se relacionan con el racismo estructural. Para este análisis es fundamental seguir indagando desde el enfoque interseccional que englobe otras categorías de análisis conjuntamente, como la etnicidad/“la raza”, clase social, el género, la orientación sexual; y cómo modulan y delinear las políticas de asilo y los respectivos sistemas de protección internacional. Cabe mencionar que en la actualidad las diversas poblaciones solicitantes, inclusive las poblaciones que reciben un tratamiento más favorable por los sistemas de protección internacional tienen que hacer frente a múltiples obstáculos en sus procesos de asilo y en las etapas posteriores a la resolución. De ahí que es relevante que futuras investigaciones se centren en lo que sucede tanto con las poblaciones que quedan excluidas —en ausencia del reconocimiento— como aquellas que son incluidas —dentro de los sistemas de protección internacional—. Asimismo, analizar en qué medida estos procesos de exclusión o inclusión siguen operando después de atravesar los sistemas de asilo, y cómo las personas logran el reconocimiento y el acceso efectivo de sus derechos mediante las prácticas de resistencia y las luchas políticas.

Agradecimientos

Queremos expresar nuestra gratitud a los revisores anónimos por sus comentarios constructivos. El presente trabajo se desarrolló en el marco del Proyecto 1680. Refugio y otros mecanismos de protección: poblaciones migrantes necesitadas de protección en México y Estados Unidos de El Colegio de la Frontera Norte. Asimismo, recibió apoyo del Programa de Investigación e Innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea (HumMingBird; acuerdo de subvención 870661), así como del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad Pablo de Olavide.

Referencias

- ACNUR. (s. f.). ¿Cómo solicitar ser refugiado en México?
- Amnistía Internacional. (2016). El asilo en España: Un sistema de acogida poco acogedor.
- Barbero, I. (2021). Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (129), 179-202. <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.179>

- Bourgeois, C. (2021). *En búsqueda del refugio, el peso del contexto. Miradas cruzadas desde Tapachula, Acayucan, Ciudad de México y Tijuana*. Laboratorio Mixto Internacional.
- Castilla Juárez, K. (2019). *Discriminación racial, discriminación por origen nacional: el caso de las leyes de migración y/o extranjería*. SosRacisme-Catalunya, Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Castilla Juárez, K. (2022, 29 de marzo). Asilo, refugio y discriminación: no solo Europa, es el derecho. *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaestadodederecho.com/asilo-refugio-y-discriminacion-no-solo-es-europa-es-el-derecho/>
- Castles, S. (2010). Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. *Migración y Desarrollo*, 8(15), 49-80. <https://doi.org/10.35533/myd.0815.sc>
- CEAR. (2017). Las personas refugiadas en España y Europa.
- CEAR. (2022). Las personas refugiadas en España y Europa.
- Ceriani Cernadas, P. (2016). El lenguaje como herramienta de la política migratoria. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 13(23), 97-112.
- COMAR. (2022). La COMAR en números. Estadísticas a diciembre 2021.
- COMAR. (2023). La COMAR en números. Estadísticas a enero 2023.
- Costello, C. y Foster, M. (2022). (Some) Refugees Welcome: When is Differentiating Between Refugees Unlawful Discrimination? *International Journal of Discrimination and the Law*, 22(3), 244-280. <https://doi.org/10.1177/13582291221116476>
- Defensor del Pueblo. (2016). El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida.
- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (núm. 212, de 7 de agosto de 2001).
- Espinar Ruiz, E. (2010). Migrantes Refugiados: Reflexiones Conceptuales. *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, 5(1), 35-47. <https://doi.org/10.14198/OBETS2010.5.1.03>
- Farcy, J.-B. (2020). Equality in immigration law: An impossible quest? *Human Rights Law Review*, 20(4), 725-744. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngaa037>
- Favieres, P. (2015). Repercusiones de la política europea en materia de asilo y refugio en España. *Tiempo de Paz*, 118, 40-48.
- FitzGerald, D. S. (2019). Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 4-22. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1680115>
- Garcés-Mascreñas, B. (2022). Por qué esta crisis de refugiados es distinta. *Notes Internacionals CIDOB*, 708, 1-3.

- García-Juan, L. y Alonso Calderón, J. (2023). El arraigo social como alternativa legal para los solicitantes de asilo de larga duración en la Unión Europea. *Migraciones Internacionales*, 14. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2612>
- Hoffmann, O. y Rodríguez López, M. T. (2021). El dispositivo migratorio regional del sur de Veracruz: El migrante permitido y la internacionalización de la atención al migrante. *Cahier MESO*, (7), 96-131.
- Infobae. (2021, 24 de noviembre). Gobierno de México emitirá decreto a favor de migrantes haitianos. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/11/24/gobierno-de-mexico-emitira-decreto-a-favor-de-migrantes-haitianos/>
- La Moncloa. (2022, 9 de marzo). El Gobierno pone en marcha un sistema ágil y sencillo para que los desplazados de Ucrania puedan acceder a la protección temporal.
- La Moncloa. (2023, 7 de julio). España supera las 180 000 protecciones temporales a refugiados de Ucrania.
- La Spina, E. (2022). La diferenciación vs. discriminación como línea de tendencia en los regímenes de inmigración y asilo: algunas reflexiones. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 72(284), 193-222. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2022.284.84372>
- La Vanguardia. (2022, 2 de junio). *Batet expresa a la vicepresidenta del Parlamento ucraniano que “España se siente Ucrania”*. *La Vanguardia*.
- Ley de Migración (25 de mayo de 2011).
- Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (Ley 12/2009, de 30 de octubre). (Núm. 263, de 31 de octubre de 2009).
- Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). (Núm. 10, de 12 de enero de 2000).
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (27 de enero de 2011).
- Lozano, G. (2019, 13 de febrero). Como entender la solitaria posición de México frente a Venezuela. *Americas Quarterly*. <https://www.americaquarterly.org/article/como-entender-la-solitaria-posicion-de-mexico-frente-a-venezuela/>
- McAdam, J. (2006). *The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection*. UNHCR (125).
- Menjívar, C. (2006). Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States. *American Journal of Sociology*, 111(4), 999-1037. <https://doi.org/10.1086/499509>
- Mezzadra, N. y Neilson, B. (2017). *La frontera como método*. Traficantes de sueños.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2022). Ucrania Urgente. Información para personas desplazadas desde Ucrania en España.
- Ministerio del Interior. (2010). Anuario Estadístico del Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2010). Asilo en cifras.

- Miranda, B. (2023). Migración africana en situación de espera: nuevo alcance y dimensión de la contención migratoria en México. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 18, 1870-4115. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2023.v18.633>
- Morales-Vega, L. G. (2021). El asilo como categoría jurídica encriptada en el derecho contemporáneo. *Nómadas*, (54), 31-47. <https://doi.org/10.30578/nomadas.n54a2>
- Moreno-Amador, G. (2023). *Refugio en disputa: las políticas de asilo en España*. CSIC.
- Ortega Velázquez, E. (2022). *El asilo como derecho en disputa en México. La raza y clase como dispositivos de exclusión*. UNAM.
- Posada, P. A. (2009). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. *Estudios Políticos*, (35), 131-152. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.5159>
- Pries, L. (2018). Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 14(2), 71-96. <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2018v14n2/Pries>
- Rajoy, M. (2016, 21 de mayo). Ayudar a un pueblo hermano. *El País*. https://elpais.com/elpais/2016/05/20/opinion/1463769371_265902.html
- Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (núm. 52, de 2 de marzo de 1995).
- Sánchez Nájera, F. y Freier, L. F. (2022). The Cartagena Refugee Definition and Nationality-Based Discrimination in Mexican Refugee Status Determination. *International Migration*, 60(1), 37-56. <https://doi.org/10.1111/imig.12910>
- Sánchez, M. (2021). De Honduras, la mayoría de solicitantes de refugio y asilo en México. *IMER*. <https://noticias.imer.mx/blog/de-honduras-mayoria-de-solicitantes-de-refugio-y-asilo-en-mexico/>
- Schmidtke, R. y Gutiérrez Escobedo, D. (2021, 20 de julio). La utilización de procedimientos de asilo diferenciados en México: un enfoque innovador para el procesamiento de asilo. *Refugees International*. <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/la-utilizacion-de-procedimientos-de-asilo-diferenciados-en-mexico-un-enfoque-innovador-para-el-procesamiento-de-asilo/>
- Schneider, G. y Riedel, L. (2017). The asylum lottery: Recognition Rates vary strongly within Germany. *EU Migration Law Blog*. <http://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-lottery-recognition-rates-vary-strongly-within-germany/#more-1485>
- Ramji-Nogales, J., Schoenholtz, A. I. y Schrag, P. G. (2009). *Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication and Proposals for Reform*. NYU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qgdq9>
- Selee, A. (2023). México como país de destino de migrantes. *El Colegio de México*. <https://migdep.colmex.mx/destinomexico/andrew-selee.html>

- Sow, M. J. (2022). Ukrainian Refugees, Race, and International Law's Choice Between Order and Justice. *American Journal of International Law*, 116(4), 698-709. <https://doi.org/10.1017/ajil.2022.56>
- Torre Cantalapiedra, E. (2023). *Campamento migrante: Espera, asistencia y acción*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Secretaría de Gobernación. (2019). *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2018, México, Secretaría de Gobernación*.
- Vargas León, L. J. (2021). *La inserción laboral de migrantes calificados refugiados. Los casos de haitianos en Tijuana y venezolanos en Ciudad de México* (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales). UNAM. <https://hdl.handle.net/20.500.14330/TES01000816478>
- Vargas Martín, J. (2023, 5 de mayo). España liga a ofertas de empleo la llegada de refugiados desde América Latina. *Público*. <https://www.publico.es/sociedad/espana-liga-ofertas-llegada-refugiados-america-latina.html>
- Woollard, C. (2018). Differential Treatment of Asylum Seekers by Category: Discrimination or Rationalisation? *European Insights*. <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/differential-treatment-of-asylum-seekers-by-category-discrimination-or-rationalisation/>