

Lineamientos y buenas prácticas en
el procedimiento de reconocimiento de
la condición de refugiadas en México,
de mujeres sobrevivientes de
violencia de género



Lineamientos y buenas prácticas en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiadas en México, de mujeres sobrevivientes de violencia de género

© 2021, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI)
Todos los derechos reservados.

Coordinación de Políticas Públicas

Berenice Valdez Rivera

Coordinación Jurídica

S. Lorena Cano Padilla

Coordinación Administrativa

A. Marcela Orozco González y Y. Pamela Maas Pérez

Investigación y Redacción

Helen Kerwin

Laura Plata

Lisette González Flores

Colaboración

Lizeth Margarita García Ríos (Abogada de asilo)

Francisco J. Landeros Jaime

Valeria Scalisse García (Psicóloga)

Axela Romero Cárdenas

Corrección de estilo

Amira Candelaria Webster

Diseño

Isaac Ávila

Ramón Arceo

El Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) es una organización de la sociedad civil que promueve los derechos de las mujeres en la migración dentro del contexto mexicano, ya sea que vivan en comunidades de origen, estén en tránsito o residan en México o Estados Unidos. Las mujeres migrantes deben tener el derecho a desarrollar sus vidas en lo laboral, emocional y social en los lugares que favorezcan el bienestar y la seguridad para ellas y sus familias.

© Instituto para las Mujeres en la Migración, AC
Ciudad de México, México
(52 55) 5211.4153 y 5658.7384
www.imumi.org

Twitter: @IMUMIDF

Facebook: IMUMIAC

Instagram: @IMUMI_MX

Vimeo/YouTube: IMUMI

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer. Octubre 2021.

Índice

	Siglas	5
	Introducción	8
1	¿Qué es la violencia de género?	10
	A. Conceptos centrales a considerar en el análisis de la categoría género	11
	B. Conceptos relevantes en el diseño de la respuesta a la problemática de las mujeres sobrevivientes de violencia de género solicitantes de protección	12
2	Marco y estándares legales: buenas prácticas para el reconocimiento de solicitudes de asilo de mujeres sobrevivientes de violencia de género	14
	A. Marco legal mexicano	14
	1. Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	14
	2. Leyes complementarias en materia de género	17
	B. Buenas prácticas del derecho internacional y comparado	22
	1. Directrices y documentos del ACNUR	22
	2. El derecho internacional de los derechos humanos	26
	A. El Sistema Universal de Derechos Humanos	27
	B. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos	31
	3. Derecho comparado	35
3	El procedimiento ante la COMAR: retos y buenas prácticas para el acceso y permanencia en el proceso	39
	A. Reseña de la COMAR y el procedimiento de determinación de la condición de refugiado	39
	B. Retos para el acceso y durante el procedimiento ante la COMAR	40
	1. El acceso al proceso de solicitud ante la COMAR	41
	A. En puntos de entrada oficial	41
	B. En Estación Migratoria	42
	C. En territorio nacional, en libertad	43
	2. Solicitudes de traslado y situaciones de riesgo en México	43
	3. El acceso a la representación legal	44
	4. Tiempos de espera	44
	5. Acceso a derechos durante el procedimiento ante la COMAR	45
	6. La detección de violencia de género y otras condiciones de vulnerabilidad	45
	7. Niñas, niños y adolescentes en el proceso ante la COMAR	46
	C. La entrevista de elegibilidad	47
	1. Aspectos generales	47
	2. Buenas prácticas internacionales y comparadas	49

4	Buenas prácticas para la representación ante la COMAR	51
	A. Análisis legal para la preparación y presentación de un caso de violencia de género	51
	1. Probar un daño que llegue a ser considerado “persecución”	51
	2. Casos o temáticas comunes que podrían ser tipificados bajo la causal <i>género</i>	53
	3. Casos o temáticas que podrían ser tipificados además bajo las causales <i>raza, religión u opinión política</i>	55
	4. Casos o temáticas comunes que podrían ser tipificados bajo las causales <i>violaciones masivas a derechos humanos o violencia generalizada</i> (definición de la Declaración de Cartagena)	55
	5. Probar el nexo entre la persecución temida o sufrida y la causal <i>género</i> (u otro)	56
	6. Probar que el Estado no pueda o no quiera proteger a la solicitante	57
	7. Probar que la solicitante no tiene alternativa de huida interna	58
	8. Preparar y presentar pruebas que sustenten el caso	59
	B. Trabajo con sobrevivientes de violencia sexual y de género	61
	1. Indicadores del trauma y su impacto	61
	A. Indicadores del trauma	62
	B. El trauma y su relación con otros diagnósticos y el género	62
	C. Procedimiento jurídico y trauma	63
	i. Memoria	63
	ii. Revelación de los acontecimientos y estrategias de afrontamiento	64
	2. Modelo psicojurídico de atención	64
	A. Preparación de la abogada y la psicóloga para entrevistas, ambiente de entrevistas (en oficina)	65
	B. Confidencialidad, manejo de expectativas, establecer qué quiere la usuaria de su proceso legal	66
	C. Detección y priorización de necesidades y canalizaciones a servicios de apoyo social	67
	D. Consentimiento informado	67
	E. Estrategia sobre el caso	67
	F. Búsqueda de la autonomía y el empoderamiento de las mujeres	67
	G. Indicadores del trauma	68
	H. Explicación del procedimiento ante la COMAR	68
5	Conclusión y recomendaciones	69

Siglas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

AICM: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

BIA: Junta de Apelaciones de Inmigración.

CADH: Convención Americana de Derechos Humanos.

CAT: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

CERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIPST: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

CMW: Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Convención Belem Do Pará: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

Convención de 1951: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CURP: Clave Única de Registro de Población.

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

DIR: Derecho Internacional de los Refugiados.

EPT: Estrés Postraumático.

ExCom: Comité Ejecutivo.

HRC: Comité de Derechos Humanos.

INM: Instituto Nacional de Migración.

INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres.

IRB: Comisión de Inmigración y Estatuto de Refugiado de Canadá.

LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

LM: Ley de Migración.

LRPCAP: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

ONU Mujeres: Agencia de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer.

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Introducción

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 provee una definición internacionalmente aceptada de persona refugiada como aquella que:

- Se encuentra *fuera* de su país de origen/residencia habitual.
- No pueda o no quiera regresar a su país/avalarse de la protección de su país (*elemento subjetivo: miedo de regresar*).
- Debido a persecución o fundados temores de persecución, violencia, amenazas, asesinatos, etcétera (*elemento objetivo: riesgo real al regresar*).
- Con base en (*nexo*): raza, religión, nacionalidad, opinión política o membresía a un grupo social particular por lo que enfrenta riesgo de sufrir una agresión.
- No tiene alternativa de huida interna.

Más recientemente reconoce que la persecución basada en género concurre con los criterios para reconocer la necesidad de protección internacional, porque cualifica los elementos subjetivos y objetivos de riesgo real en los casos siguientes:

- Los *actos de persecución* que son *únicos o infringidos de manera desproporcionada* por razones de género (v.g. violación, acoso sexual, aborto o esterilización forzada).
- Los actos de persecución que son infligidos *por razones de género* (v.g. por tener una opinión política feminista real o atribuida; por ser mujer vista como propiedad en su sociedad, entre otros).
- Ambos (v.g. mutilación genital).

Otros avances de legislación internacional que pueden ser invocados en favor del reconocimiento de mujeres sobrevivientes de la violencia de género son provistos por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con la finalidad de que se reconozcan las afectaciones de la violencia de género institucionalizada especialmente sobre las mujeres y mujeres no biológicas en los procesos migratorios y su gestión.

Así, los avances en el reconocimiento de las causas, efectos e impactos de la violencia de género, logro del pensamiento y movimiento feminista, son sin duda premisas para coadyuvar al reconocimiento de la condición de refugiadas a las mujeres.¹

Sin embargo, hoy día existen pocos precedentes de reconocimiento de la condición de refugiada de mujeres que acreditaron haber sido víctimas de algún tipo o modalidad de violencia de género; es decir, en el nivel de ejecución y operación de las autoridades migratorias y de asilo aún es limitado el reconocimiento de que la violencia de género configura condiciones de vulnerabilidad que fortalecen la solicitud de la protección internacional.

Ello implica que aún hay mucho por hacer para lograr que autoridades, sistemas de protección de apoyo y otros actores involucrados en la respuesta humanitaria a personas con necesidades de protección detecten, acrediten y apoyen a las mujeres sobrevivientes de la violencia de género.

¹ Véase Karen Musalo, "Personal Violence, Public Matter: Evolving Standards in Gender-Based Asylum Law", *Harvard International Review* (otoño 2014/invierno 2015). https://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Personal_Violence%2C_Public%20Matter.pdf.

De hecho, aún queda un camino largo para que el correcto análisis y entendimiento jurídico y social de las formas y mecanismos de opresión de género y su articulación con causales como la clase social, la procedencia étnica, la religión, la edad, la expresión de la sexualidad, entre otras, devengan en un trabajo enfocado y diligente para lograr el acceso efectivo y el reconocimiento correcto de las mujeres sobrevivientes de la violencia de género.

Un primer obstáculo para el reconocimiento de que las mujeres sobrevivientes de violencia de género deben recibir protección internacional ha sido la ausencia de una conceptualización correcta como causal de persecución en la definición establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.²

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP, 2011) de México superó este reto al agregar a las causales para otorgar la protección internacional los motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social particular.

Otros lineamientos complementarios son sin duda los del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los derivados de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres,³ que son vinculantes para México, porque igualmente abordan esta interpretación y establecen que la persecución basada en género puede dar lugar al reconocimiento de la condición de refugiada.

No obstante, dichos avances se ven obstaculizados en la práctica por las lagunas en la definición y reglamentación de la causal *género* en la LRPCAP, la escasa práctica en invocar legislación concurrente vinculada con los Sistemas de los Mecanismos Nacional para el Adelanto de las Mujeres y la ausencia de precedentes internos vinculantes en la materia.

Por esta razón, se requiere seguir aportando elementos de análisis socio-jurídicos con el fin de afianzar el hecho de que la violencia de género es un elemento central para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada en México. Sólo así puede asegurarse que no haya retrocesos a nivel interno respecto de la posibilidad de acceder a la protección internacional por este motivo.

Aunado a este reto, está el propio que implica el acompañamiento de una mujer sobreviviente de violencia de género solicitante de asilo en el proceso de su tramitación y en favorecer recursos para el empoderamiento que amplíen su acceso a otros derechos y libertades, incluido el derecho a una vida libre de violencia. Lograrlo suele resultar complicado, pues conlleva atender los obstáculos en el procedimiento, la preparación y representación del caso, así como garantizar que las mujeres sobrevivientes de violencia de género cuenten con condiciones de vida dignas y seguras durante el tiempo en el que se realiza el proceso.

A partir de estos elementos el presente informe hace un recuento de los estándares jurídicos internacionales y nacionales aplicables al proceso de solicitud de asilo en México y señala una serie de recomendaciones a los diferentes actores sociales para apoyar el proceso de su acompañamiento.

2 Si bien en décadas recientes el ACNUR ha aclarado que género puede ser un grupo social particular, por lo que no es necesario enmendar la definición convencional, ese reconocimiento mismo fue producto de una lucha importante para que así fuera reconocido. Véase, por ejemplo, Musalo, "Personal Violence, Public Matter...".

3 Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en Virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra: reed., diciembre de 2011). <https://www.Acnur.Org/5d4b20184.pdf>

¿Qué es la violencia de género?

De acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres),

La violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia. Si bien las mujeres y niñas sufren violencia de género de manera desproporcionada, los hombres y los niños también pueden ser blanco de ella. En ocasiones se emplea este término para describir la violencia dirigida contra las poblaciones LGBTQ+, al referirse a la violencia relacionada con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género.⁴

Para los fines de este trabajo, recuperaremos también el marco legal del Estado mexicano, determinado por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que además de definir la violencia de género, describe (en su Capítulo I, disposiciones generales, Artículos 5 y 6) sus tipos y modalidades y delinea la respuesta institucional para garantizar la vida, integridad y dignidad de las mujeres.⁵

En ambas definiciones se ubica el origen de la violencia de género en las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres, expresadas en normas, creencias y valores atribuidos a cada género.

En este sentido, en las diversas acciones que se deben emprender, consideraremos que la *dinámica de poder desigual entre mujeres y hombres, también llamada desigualdad de género*, se muestra en actitudes individuales, comunitarias y sociales que toleran y reproducen la violencia dentro de la familia, la comunidad y el Estado.⁶

El análisis de las causas y efectos de la violencia de género -que incluye, entre otros, actos que infligen daño o sufrimiento físico, emocional, psicológico o sexual, las amenazas de tales actos, coacción y otras privaciones de libertad-⁷ nos exige el uso de la *categoría de género*, producto de décadas de producción teórica y praxis política del movimiento feminista, que en su vertiente académica articuló la explicación teórica sobre cómo y por qué se construyen las relaciones de desigualdad entre los sexos y cuál es su utilidad para el sistema de explotación capitalista.⁸

Si bien las mujeres y las niñas representan el grupo más grande de personas afectadas por la violencia de género según los datos existentes, la falta general de información sobre su incidencia en hombres y

⁴ ONU Mujeres, *Preguntas frecuentes*. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>.

⁵ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf.

⁶ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Gender Based Violence*. Recuperado el 13 de julio de 2020 de <https://www.unhcr.org/en-us/sexual-and-gender-based-violence.html>.

⁷ *Id.*

⁸ María Luisa Tarrés, A propósito de la categoría de género: leer a Joan Scott, *Estudios Sociológicos*, vol. xxxi, núm. 91 (enero-abril de 2013): 3-26. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59830136001.pdf>.

niños “no significa que no la padecen”;⁹ de hecho, es importante reconocer que la violencia de género inflige daño a todas las personas y que quienes pertenecen a la comunidad LGTBQ+ también enfrentan riesgos elevados de ser víctimas de ésta. Sin embargo, la priorización del trabajo con mujeres en el presente documento debe ser entendida como una *acción positiva*.¹⁰

A. Conceptos centrales a considerar en el análisis de la categoría género

El *género* se refiere a la “relación entre mujeres y hombres basada en identidades, estatus, roles y responsabilidades construidas socialmente o culturalmente que se asignan a un sexo u otro”.¹¹ Es significativo que “el género no es estático ni innato, sino que adquiere un significado construido social y culturalmente en el tiempo”.¹²

La *asignación sexual*, o sexo asignado a cada persona al nacer, en función de los genes, las hormonas y la anatomía externa,¹³ y la posterior personal adquisición de la *identidad de género* o “el concepto más íntimo de una misma como mujer, hombre, una mezcla de ambos o ninguno; la forma en que los individuos se perciben a sí mismos y cómo se llaman a sí mismos”,¹⁴ -no siempre concordantes- serán socialmente reforzados mediante los denominados *estereotipos de género*, definidos como “un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer”.¹⁵

El deber ser femenino y masculino cristaliza en *normas o roles de género*, que son definidas como “normas sociales que definen acciones aceptables y apropiadas para mujeres y hombres en un grupo o sociedad determinados”.¹⁶ Las normas de género están “influenciadas por la historia, la tradición, la cultura y la religión, todas las cuales cambian con el tiempo”.¹⁷ Estereotipos y normas de género están incrustados en cada una de las instituciones sociales, espacios físicos en donde se garantizará una interacción social que las sancionará y reproducirá.

9 United Nations High Commissioner for Refugees, *Gender Based Violence*.

10 Nuria González Martín, Acciones positivas, orígenes, conceptualización y perspectivas, en Carlos de la Torre Martínez, coord., *Derecho a la no discriminación* (México: UNAM/Conapred/CDHDF, 2006). Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/BD-DND-17.pdf>.

11 Center for Gender and Refugee Studies, *Review of Gender, Child, and LGBTI Asylum Guidelines and Case Law in Foreign Jurisdictions: A Resource for U.S. Attorneys* (mayo de 2014). Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/54fd6f204.html>.

12 United Nations High Commissioner for Refugees, *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons* (2003). <https://www.unhcr.org/protection/women/3f696bcc4/sexual-gender-based-violence-against-refugees-returnees-internally-displaced.html>.

13 Planned Parenthood, *Gender and Gender Identity Information: What Is Cisgender?* Recuperado el 13 de julio de 2020, de <https://www.plannedparenthood.org/learn/teens/all-about-sex-gender-and-gender-identity>.

14 B. Cislaghi y L. Heise, Gender norms and social norms: Differences, similarities and why they matter in prevention science, *Sociology of Health & Illness* 42(2) (2019): 407-422. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-9566.13008>.

15 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos ONU, *Los estereotipos de género y su utilización*.

16 B. Cislaghi y L.Heise, “Gender norms and social norms”.

17 United Nations High Commissioner for Refugees, *sgbv Prevention and Response: Training Package* (2016).

Las normas de género “juegan un papel en la configuración del acceso de mujeres y hombres a los recursos y libertades, afectando así su voz, poder y sentido de sí mismos”.¹⁸

Para los fines de este trabajo también serán relevantes los mecanismos institucionalizados formales y no formales que organizan socialmente los ámbitos femeninos (privado) y masculinos (público).

B. Conceptos relevantes en el diseño de la respuesta a la problemática de las mujeres sobrevivientes de violencia de género solicitantes de protección

Dado que las relaciones de poder desiguales son la causa fundamental de la violencia de género, partimos de la definición de *poder* como “la capacidad de tomar decisiones”.¹⁹ El poder está “directamente vinculado a la elección, por lo que las personas con poco poder tienen menos opciones y son más vulnerables a la violencia sexual y de género”.²⁰ En este sentido, el poder puede usarse para “dominar, marginar, forzar a otras personas a actuar contra su voluntad e imponer restricciones en la vida de otras personas”.²¹ Las formas de abuso de poder incluyen, entre otras, el físico, el económico, el político o la falta de poder, de otros.

No obstante, se debe señalar que el feminismo ha desarrollado la noción crítica de *poder sobre* (abuso de poder) vs. *poder para* la libertad y el cuidado,²² que está en la base de las nociones de empoderamiento como propuesta política de deconstrucción de las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres. El *empoderamiento* es un

Concepto básico del desarrollo humano, mediante el cual las personas, individual y colectivamente, toman conciencia sobre cómo operan las relaciones de poder en sus vidas y ganan la confianza y fuerza necesarias para cambiar las desigualdades y fortalecer su posición económica, política y social. Se habla de empoderamiento como el proceso de adquisición de poder y recursos.²³

Se desprende entonces que nos referimos a las estrategias para que mujeres sobrevivientes de violencia de género incrementen su poder de decisión autónoma, acceso a recursos, estatus y confianza.

Para el análisis sistemático de todas las desigualdades que enfrentan las mujeres, también será relevante retomar el *enfoque interseccional*, que devela la trama social de otras formas de opresión. La clase social, etnia, opción sexual, edad, religión, capacidad física y otras condiciones se suman a las razones

18 Human Rights Campaign, *Sexual Orientation and Gender Identity Definitions*. Recuperado el 13 de julio de 2020 de <https://www.hrc.org/resources/sexual-orientation-and-gender-identity-terminology-and-definitions>.

19 *Id.*

20 United Nations High Commissioner for Refugees, *sgbv Prevention and Response*.

21 *Id.*

22 María de la Fuente Vázquez, “Ideas de poder en la teoría feminista”, *Revista Española de Ciencia Política* 39, (2015), 173-193. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38504>.

23 Allison J. Petrozziello, *Género en marcha, Trabajando el nexo migración-desarrollo desde una perspectiva de género*, ONU Mujeres (Santo Domingo, 2013): 25. Disponible en https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2013/12/~/_media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/12/GeneroenMarcha_low%20pdf.pdf.

de discriminación²⁴ que acrecientan la brecha de desigualdad de las mujeres sobrevivientes de violencia de género, porque operan para negarles sus derechos en los hechos.

Por ejemplo, en un caso de solicitud de asilo iniciado por Rodi Alvarado Peña, una mujer guatemalteca en Estados Unidos, en relación con la violencia doméstica que había vivido, una opinión consultiva escrita por ACNUR señaló que, si bien el esposo de la señora Alvarado pudo haber estado abusando de ella en parte por razones puramente personales, los hechos evidenciaron que “también abusó de ella por ser mujer, su esposa (sobre la que pensaba que tenía derecho a ejercer pleno poder y control) y sabía que podía hacerlo con impunidad en Guatemala”.²⁵ En este caso, el género de la señora Alvarado, su pobreza, el estatus migratorio irregular, entre otras condiciones, facilitaron que sufriera violencia de género.

De esta forma, el análisis de género deberá ser central, pero también la consideración de otras formas de discriminación que explican la vulnerabilidad a la violencia de género y, a su vez, permiten mejorar las estrategias para remontar sus efectos.

24 Cfr. Kimberlé Crenshaw, “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, *The University of Chicago Legal Forum* (1989): 139-167.

25 E. Arboleda, Matter of Rodi Alvarado Peña (A73 753 922) Advisory Opinion on International Norms: Gender-Related Persecution and Relevance to “Membership of a Particular Social Group” and “Political Opinion [Letter to Attorney General Ashcroft] (9 de enero de 2004).

Marco y estándares legales: buenas prácticas para el reconocimiento de solicitudes de asilo de mujeres sobrevivientes de violencia de género

2

Esta sección presenta el actual marco legal para el reconocimiento de la condición de refugiado en México, así como estándares de fuentes internacionales y comparadas, incluido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros instrumentos de derecho internacional sobre derechos humanos.

A lo largo de la sección, se señalan buenas prácticas y posibles recomendaciones de las que es posible echar mano; sin embargo, su empleo supone un entendimiento previo general del derecho internacional de refugiados, por lo que no se ofrecen conceptos generales respecto a la definición de persona refugiada, sino se centra específicamente en su interpretación frente a casos de violencia de género.

En términos sencillos, la inclusión de la causal *género* en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) de México fue un hecho decisivo y progresista en la protección a refugiadas y en particular a quienes han sufrido violencia de género. No obstante, *su definición es poco clara*, lo que dificulta que sea aplicada de manera consistente.

Especialmente en casos de la población LGBTQ+, resalta la necesidad de lineamientos que permitan un abordaje estructurado en cuanto a la tipificación y análisis de estos y otros casos. Por ello, se alienta a *crear lineamientos públicos e institucionales* por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para el reconocimiento de mujeres sobrevivientes de persecución basada en género.

Asimismo, a la fecha no se cuenta con información para facilitar el proceso de transversalizar la perspectiva de género en el cuerpo institucional, así como sobre los lineamientos relacionados con violencia de género para el reconocimiento de las mujeres como refugiadas bajo la definición de la Declaración de Cartagena, situación que debe ser valorada y a la que podrían aportar abogadas y abogados que representan o asesoran este tipo de casos, además de la COMAR, en su facultad para dictar lineamientos institucionales en la materia.

A. Marco legal mexicano

1. Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político²⁶

La LRPCAP, aprobada en 2011, incorpora dos definiciones de la condición de refugiado: la que surge de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la que surge de la Declaración de Cartagena de 1984.

²⁶ Para una mirada general a buenas prácticas legislativas para la protección a personas refugiadas, véase ACNUR, *Protección de refugiados en América Latina: Buenas prácticas legislativas* (2013). https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9182.pdf.

En concordancia con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (y su Protocolo, de 1967),²⁷ la LRPCAP define a la persona refugiada como:

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

a. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

(...)

c. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.²⁸

La incorporación de *género* como una causal específica para el reconocimiento de la condición de refugiado es sin duda una buena práctica,²⁹ pues de manera directa reconoce la persecución por razones de. No obstante, y como se desarrollará a continuación, existen otros cuerpos importantes de ley y estándares internacionales que establecen que las mujeres que han sufrido violencia de género pueden ser reconocidas también bajo las causales de pertenencia a determinado grupo social, opinión política y otras aprobadas en la Convención de 1951.

El Reglamento de la LRPCAP en su Artículo 4 (IV) define *género* de esta manera: El género o las preferencias sexuales del solicitante.

Esta definición evidentemente es tautológica y de poca ayuda práctica para analizar los casos de violencia de género, como lo señaló una investigación de la Universidad Iberoamericana desarrollada a partir de resoluciones de la COMAR en 2016. De acuerdo con esta, los trabajos preparatorios de la LRPCAP indicaban que se preveía la definición de *género* conforme a los lineamientos del ACNUR, de manera no taxativa, como “actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, mutilación genital femenina, castigo por transgredir los valores y costumbres, siempre y cuando el Estado no pueda o no quiera otorgar protec-

27 Whereas the 1951 Convention recognized as refugees those individuals meeting the definition who had been displaced in Europe prior to 1 January 1951, the 1967 Protocol recognized that refugees continued to be displaced even after this date across the world, not only in Europe, and removed these temporal and geographical restrictions from the refugee definition. Cfr. ACNUR, *Manual sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado y Directrices sobre Protección Internacional* (Ginebra, 2019), párrs. 35-36. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4>.

28 Esta disposición reconoce explícitamente a personas refugiadas *sur place*, es decir, personas que no cumplieron la definición de refugiada en el momento de salir de su país, pero que debido a sus actividades (v.g. salir como persona LGBTIQ+, convertirse a una religión perseguida en su país de origen) o bien a circunstancias fuera de su control (v.g. inicio de una guerra, cambio de gobierno que lleva a la persecución del partido de la oposición) desarrollan un temor fundado de regresar debido a un riesgo de sufrir persecución o contra su vida o su seguridad. Esta disposición también incorpora a personas refugiadas *sur place* bajo la definición de la Declaración de Cartagena. Cfr. ACNUR, *Manual sobre Procedimientos y Criterios*, párrs. 94-96.

29 Véase, por ejemplo, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, *El género como causal del conocimiento de la condición de refugiados en el sistema de asilo mexicano* (México, 2019): 8, donde se explica que el reconocimiento del género como causal de persecución en la LRPCAP fue un paso progresista y loable en la protección a las personas refugiadas por parte de México. Disponible en: <https://asiloenmexico.ibero.mx/informes/el-genero-como-causal-del-conocimiento/>.

ción efectiva”.³⁰ No obstante, el Reglamento de la LRPCAP define *género* de manera más escueta, tanto, que no es claro que toda persona, cualquiera sea su identidad de género u orientación sexual, pueda ser víctima de violencia de género, lo que contribuiría a asegurar la correcta interpretación y aplicación de esta causa.

En la investigación citada se encontró que en casos de personas LGBTQ+, la mitad era valorada por *violencia de género* y la otra mitad por *pertenencia a un determinado grupo social*. Al mismo tiempo, en personas heterosexuales, en 80% de los casos que presentaban la causal de violencia de género se valoraba por pertenencia a un determinado grupo social.³¹

Aunque este estudio también evidencia las complejidades y matices de casos individuales –en los referentes a muchas personas LGBTQ+ reconocidas por grupo social, el grupo social identificado era “familia” o “persona opositora de las pandillas”, lo cual indica que las causales de persecución pudieron haber sido múltiples–, la menor tasa de reconocimiento de personas LGBTQ+ por la causal *género* también despierta preguntas acerca de la interpretación de la COMAR de la causal y crea preocupaciones, pues la gran mayoría de personas solicitantes de asilo pertenecientes a este grupo alegaron haber salido de su país por motivos de violencia de género.³²

De acuerdo con la Declaración de Cartagena de 1984, instrumento regional auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y firmado por diversos países de la región, la LRPCAP también define como refugiada a las mujeres:

Artículo 13 (ii). Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En este sentido, otra buena práctica evidente adoptada por México es *la inclusión de la Declaración de Cartagena en la LRPCAP* y, aún más relevante, *el uso de esta definición en la práctica*. A la fecha de esta publicación, la COMAR evalúa el reconocimiento bajo esta definición para solicitantes de asilo provenientes de Venezuela, Honduras y El Salvador. En particular, permite el reconocimiento de las solicitudes de personas venezolanas que huyen de “violaciones masivas de los derechos humanos” en su país, y de personas hondureñas y salvadoreñas que huyen de “violaciones masivas de los derechos humanos” y “violencia generalizada”.³³

Al respecto, *una buena práctica clave para el reconocimiento de solicitudes de asilo basadas en género bajo la definición de la Declaración de Cartagena es asegurar que los lineamientos para la evaluación de este tipo de solicitudes incorporen la perspectiva de género*. Por ejemplo, para evaluar si una mujer ha huido de su país debido a la “violencia generalizada”, los lineamientos que utiliza la COMAR (y la preparación del caso que realiza una abogada o abogado) deberán incluir un análisis de la presencia y prevalen-

30 *Id.*, p. 9.

31 *Id.*, pp. 19-20.

32 *Id.*, pp. 20-21.

33 En México, el reconocimiento bajo la definición de la Declaración de Cartagena se realiza caso por caso, tras la entrevista individual en la que la COMAR evalúa el reconocimiento tanto bajo la definición de 1951, como la de Cartagena, por lo que el reconocimiento bajo Cartagena no es automático ni universal. Esto contrasta, por ejemplo, con la experiencia de Brasil, donde la definición de la Declaración de Cartagena se ha aplicado de manera *prima facie* para reconocer a personas venezolanas. Véase ACNUR, *Brasil reconoce a otras 7,700 personas venezolanas como refugiadas* (28 de agosto de 2020). Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/8/5f4994cc4/brasil-reconoce-a-otras-7700-personas-venezolanas-como-refugiados.html>.

cia de formas de persecución basada en género, como la violencia doméstica, el feminicidio y la violencia en contra de personas LGBTIQ+.³⁴

Para evaluar si una mujer ha huido debido a “violaciones masivas a los derechos humanos”, los lineamientos deben incluir (y las abogadas y abogados deben evaluar) los aspectos de género de estas violaciones. Es decir, cuando se trata de violaciones a derechos económicos, sociales y ambientales, como a la alimentación, vivienda, agua potable o atención médica, se debe considerar de qué manera el género u orientación sexual de una mujer podría impactar específicamente su acceso a, o discriminación en su acceso a, estos derechos fundamentales.

Finalmente, si una mujer no es reconocida como refugiada por la COMAR, la LRPCAP dispone que la Comisión debe evaluar si ella podría necesitar protección complementaria:

Artículo 28. La Secretaría podrá otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de esta Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La existencia y aplicación de la protección complementaria, como se define en la legislación mexicana, también constituyen una buena práctica. La definición de la LRPCAP sobre esta protección es amplia, en línea con el principio de *no-devolución*, el cual prohíbe devolver a una persona a un país o territorio donde su vida o integridad peligre, debido, entre otros, a un riesgo de persecución o tortura.³⁵

En este sentido, también es crucial que las y los abogados evalúen, al establecer sus argumentos legales en cuanto a la elegibilidad de una mujer para la protección complementaria, los riesgos basados en género que una solicitante podría enfrentar al regresar a su país de origen; en particular, esos riesgos que podrían constituir persecución y tortura, o de otra manera, amenazar su vida o integridad, *inter alia*, la posibilidad de estar libre de violencia, el acceso a los derechos sexuales y reproductivos y atención médica y los límites legales y de facto sobre la libertad de las mujeres de viajar o vivir solas o sin familia en su país de origen.³⁶ *Contar con pruebas estandarizadas probatorias y periciales ad hoc es considerada una buena práctica.*

2. Leyes complementarias en materia de género

Existen diversas disposiciones constitucionales y leyes federales complementarias a la LRPCAP que cobran relevancia para las mujeres sobrevivientes de violencia de género solicitantes de asilo; entre las más relevantes, destaca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

El Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la discriminación e instaura el principio general de igualdad³⁷ al prohibir la discriminación

34 Véase también Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres*, CEDAW/C/GC/32 (14 de noviembre de 2014), párr. 36. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/627/93/PDF/N1462793.pdf?OpenElement>.

35 El principio de *non-refoulement* está consagrado en diversos instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para el Estado mexicano, *inter alia*, el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el artículo 3 de la Convención Contra la Tortura, el artículo 22(8) de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como, por ejemplo, decisiones de la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

36 Véase CEDAW, *Recomendación general núm. 32*, párr. 37.

37 María Pérez Contreras, “Violencia contra la mujer. Comentarios en torno a la Ley General de Acceso a la mujer a una Vida Libre de Violencia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 41, núm. 122 (México, mayo de 2008).

por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, el Artículo 4º de la Constitución mexicana atiende a la desigualdad entre mujeres y hombres, causa fundamental de la violencia de género. El precepto ordena la igualdad jurídica entre mujeres y hombres en el ámbito público y privado, y delinea las acciones del Estado y la sociedad para sancionar, erradicar las causas y los efectos de la discriminación y la violencia contra la mujer, al tiempo que se promuevan la protección, el ejercicio y el goce de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías constitucionales de las mujeres.

Estas disposiciones cuentan con sus leyes reglamentarias respectivas: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación³⁸ y Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,³⁹ legislaciones que tienen también equivalentes estatales. Estas leyes crearon autoridades obligadas a su implementación: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES),⁴⁰ respectivamente. También ordenan, en ambos casos, la elaboración de programas nacionales para la implementación de sus acciones.

Estas legislaciones cuentan con mecanismos de aplicación que se desdoblaron hasta la política pública y el presupuesto etiquetado, en gran medida impulsado por la agenda del movimiento feminista,⁴¹ no obstante, el tema de la violencia de género como prioridad en su programa nacional no fue reconocido sino hasta el año 2000.⁴² Desde entonces se configura el propósito de desarrollar mecanismos institucionales, reformas legislativas y administrativas, acciones de información y educación para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas de expresión, todo lo cual confluye en el surgimiento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el año 2007 y con posterioridad, sus equivalentes estatales. El abordaje de la ley, su alcance multidisciplinario y su estructura o construcción transversal responden a la diversidad de aspectos sociales involucrados en la manifestación del problema y sus consecuencias.

En su Artículo 1º, la LGAMVLV establece que tiene por objeto "...prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres [...] garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación".⁴³ Sus acciones principales son:

- Mandato de homologación de leyes de otras materias y de legislación estatal, para que se prevean los medios para contrarrestar la violencia contra las mujeres naturalizada.

38 Esta ley puede consultarse en: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-federal-para-prevenir-y-eliminar-la-discriminacion-58120>.

39 Esta ley puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_140618.pdf.

40 El INMUJERES es considerado el mecanismo de adelanto de las mujeres para la rendición de cuentas internacional. Tiene como mandato "Promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país". Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/que-hacemos#:~:text=OBJETIVO%20GENERAL,econ%C3%B3mica%20y%20social%20del%20pa%C3%ADs>.

41 Cecilia Mondragón Herrada, *El avance de los derechos de las mujeres en México* (México: UNAM-IUJ), 412 y ss. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3101/13.pdf>.

42 María Pérez Contreras, *Violencia contra la mujer*. Aunque los avances de legislación y mecanismos de aplicación inician en 1980, es hasta el sexenio 1995-2000 que el diagnóstico del Programa Nacional de la Mujer considera una prioridad la violencia contra las mujeres: "La violencia contra la mujer constituye un grave problema en nuestra sociedad, y representa una de las más graves violaciones a derechos humanos por su frecuencia y consecuencias en las vidas de las víctimas" (p. 1052).

43 Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf.

- Revisión y modificación de tipos penales que reproducen la desigualdad de las mujeres.
- Formación de funcionarios y servidores públicos.
- Creación de agencias especiales en las procuradurías estatales.
- Difundir la información sobre los derechos de las mujeres y niñas.
- Proporcionar a las víctimas asistencia, atención legal y psicológica considerando su diversidad socio cultural.

Dichas acciones son relevantes para establecer tanto argumentos jurídicos como acciones políticas y de incidencia, porque los receptores de sus disposiciones son las entidades integrantes del Estado y sus órganos de gobierno y operación, además de la población en general, los agresores y, por supuesto, las mujeres sobrevivientes de la violencia de género.

Esta Ley tiene un marcado carácter regulador de la actividad coordinada y concertada del Estado y crea de igual forma un sistema de concurrencia entre órganos federales, locales y municipales para la prevención, la sanción y la erradicación de la violencia contra la mujer como práctica social; en este sentido, *argumentar la demanda de justicia contra cualquier procedimiento administrativo o penal que omite la consideración sobre las causas y las consecuencias de violencia que afecta a las mujeres constituye una buena práctica*. Asimismo, respecto del trabajo de incidencia política, contempla un conjunto de acciones de naturaleza preventiva, a cargo tanto de las instituciones del Poder Ejecutivo Federal como de los gobiernos locales y municipales que tienen la obligación.⁴⁴

Sin embargo, es necesario reconocer que el problema de la violencia de género no sólo no ha disminuido, sino que ha crecido en las últimas dos décadas en México, como puede constatarse en las estadísticas de cualquier delito en datos desagregados por sexo. Ello se debe a que las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres que perpetúan su vulnerabilidad y subordinación y son el detonante de generación y agudización de la violencia de género no se han modificado:

Por dicha razón, es necesario que el Estado genere las condiciones y los medios necesarios para garantizar todos los derechos humanos. Lo anterior requiere necesariamente, la inclusión de una perspectiva interseccional y con enfoque de género, así como de la creación de políticas específicas regionalizadas.

Si el Estado no garantiza, protege y hace valer los derechos humanos, con perspectiva de género, es decir, a través del establecimiento de programas y políticas públicas que tomen en cuenta la existencia de una estructura social constituida de forma desigual por razón de género, así como las necesidades e intereses específicos de las mujeres en sus diversos contextos, éstas se verán afectadas de forma exponencial incrementándose las desigualdades y la violencia en su contra.⁴⁵

La Ley además define las distintas modalidades de violencia contra la mujer que pueden coadyuvar a cubrir lagunas de esta misma definición en la LRPCAP, *por lo que invocarlas será relevante para clasificar y argumentar la gravedad de la persecución sufrida por una mujer solicitante de asilo*.

La LGAMVLV define la violencia contra las mujeres en su Artículo 5º, fracción IV, como

Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

44 Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595138&fecha=17/06/2020.

45 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres* (2019): 14 y ss. Consultado en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-AVGM-2019.pdf>.

En su Artículo 6, establece los tipos de violencia contra las mujeres:

- I. La violencia psicológica.- Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;
- II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;
- III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- IV. Violencia económica.- Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
- V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
- VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres [énfasis agregado].

Asimismo, en su Artículo 5, fracción VIII, se entiende por “derechos humanos de las mujeres”

los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.

En el próximo apartado se analizarán las garantías y estándares contenidos en y desarrollados a partir de esos y otros instrumentos internacionales.

La Ley de Migración (LM, 2011) dispone en su Artículo 30 la relevancia del Instituto Nacional de las Mujeres, instancia encargada de la Secretaría Técnica de los Sistemas Nacionales -y sus equivalentes locales- de Igualdad y del adelanto de los derechos de las mujeres que señalan ambas leyes, para:

- I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.
- II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;
- III. Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes.⁴⁶

46 Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Lmigra_200521.pdf.

En este sentido, INMUJERES es una autoridad relevante en lo que toca a la prevención de la violencia en contra de las mujeres y a la capacitación de autoridades migratorias y de asilo en materia de género; *al vincular los diversos sistemas de protección a las mujeres víctimas de violencia de género pueden en este caso apoyarse mutuamente en los procedimientos de solicitud de asilo.*

En cuanto a jurisprudencia o tesis jurisprudenciales en materia de migración y género, se identifican:

Categoría	Resumen
Garantía de acceso a servicios públicos de víctimas (especialmente no ciudadanas)	<p>AMPARO 3314/2016 SCJN⁴⁷</p> <p>1. Dice que el artículo 133 de la ley y 50 de los lineamientos resultan inconstitucionales al violar su derecho de acceso a la justicia, igualdad y no discriminación, dado que el marco normativo que regula el otorgamiento de visas humanitarias a personas migrantes víctimas o testigos de un delito, impone cargas diferenciadas en perjuicio de migrantes en situación irregular, lo que dificulta su acceso a la justicia, cuando de acuerdo a diversos criterios nacionales e internacionales, las autoridades mexicanas deben aportar herramientas necesarias para que, en particular, las mujeres migrantes continúen y participen activamente en denuncias de hechos delictivos.</p> <p>2. No obstante lo anterior, la práctica judicial demuestra que existen casos excepcionales en los que el órgano de control constitucional puede advertir claramente que la disposición legal que establece un trato desigual entre quienes se encuentran en supuestos similares, está dirigida a proteger o ayudar a las clases débiles o menos favorecidas.</p>
Garantía de justicia a sobrevivientes de violencia sexual y de género	<p>AMPARO EN REVISIÓN 554/2013,86 de la SCJN⁴⁸</p> <p>1. “Otro ejemplo de cómo el principio de igualdad ha sido interpretado por la SCJN es el Amparo en revisión 554/2013,86 en donde la Primera Sala destacó que “[e]l derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad”. En específico, se estableció que “...el deber de investigar adquiere mayor relevancia cuando se trata de la muerte de una mujer en un contexto de violencia contra las mujeres”. Así y con base en los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación, cuando se investigue la muerte violenta de una mujer, los órganos investigadores deben implementar un método para verificar si existió una situación de violencia o vulnerabilidad en la víctima por razón de género. “En el caso de muertes violentas de mujeres, las autoridades deben explorar todas las líneas investigativas posibles —incluyendo el hecho que la mujer muerta haya sido víctima de violencia de género— con el fin de determinar la verdad histórica de lo sucedido.”</p>

Esto es: los precedentes de articulación entre la legislación de protección de mujeres víctimas de violencia de género por sí y la de solicitantes de asilo son escasos, pero de utilidad para ser convocados en procedimientos afines.

Es posible que otras legislaciones de protección de grupos específicos puedan ser concordantes con el interés, pero las posibilidades son tan amplias que requerirían analizarse desde casos concretos.

⁴⁷ Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-03/ADR-3314-2016-JFFGS_0.pdf.

⁴⁸ En Leticia Bonifaz Alfonso, La evolución de los derechos de las mujeres a partir de la Constitución de 1917 (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017), 78-79. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2019-02/La%20evoluci%C3%B3n%20de%20los%20derechos%20de%20las%20mujeres%20a%20partir%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%201917.pdf.

B. Buenas prácticas del derecho internacional y comparado

1. Directrices y documentos del ACNUR

El ACNUR es la agencia de las Naciones Unidas encargada de proveer protección internacional y asistencia humanitaria, así como de supervisar la protección efectiva a las y los refugiados, bajo el mandato de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.⁴⁹ En el ejercicio de estas funciones, el ACNUR, su Comité Ejecutivo (ExCom) y su División de Protección Internacional emiten opiniones legales, directrices y otros mecanismos referentes a la correcta interpretación y aplicación del derecho internacional de los refugiados; en este sentido, ha publicado diversos materiales referentes a la protección y el reconocimiento como refugiadas de mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género.

El *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado* contiene un análisis detallado de la interpretación de la definición de refugiado (por ejemplo, respecto de los cinco motivos de persecución identificados en la Convención).⁵⁰ Asimismo, muchas de las Directrices sobre Protección Internacional emitidas por la Agencia son relevantes para mujeres víctimas de violencia sexual y de género, entre otras:

- N° 1: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967;
- N° 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata;
- N° 8: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados;
- N° 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967;

El primero de estos documentos busca “interpretar, desde una perspectiva de género, [...] la definición de refugiado” (párrafo 1).⁵¹ En su párrafo 3 define *género* como “la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo”. En este sentido, señala que “Las solicitudes por motivos de género abarcan, generalmente, actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir los valores y costumbres morales, y discriminación contra los homosexuales”.

En cuanto a *actos que puedan constituir persecución*, la misma Directriz, en su párrafo 9, nota que el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido que

⁴⁹ Cfr. ACNUR, *Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office: Executive Summary* (s.f.). Disponible en: <https://www.unhcr.org/5a1b53607.pdf>.

⁵⁰ ACNUR, *Manual sobre Procedimientos y Criterios*.

⁵¹ ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 1: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, HCR/61P/02/01 (7 mayo 2001). Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4>.

la violación y otras formas de violencia de género, tales como la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina, la violencia doméstica y la trata de personas, constituyen actos que ocasionan un profundo sufrimiento y daño tanto mental como físico, y que han sido utilizadas como mecanismos de persecución, ya sea por agentes estatales o particulares.⁵²

En cuanto a *agentes persecutores*, en el párrafo 19 señala que éstos pueden ser autoridades estatales o actores no estatales, si las autoridades toleran la persecución “de manera deliberada” o, bien, se niegan o no son capaces de brindar una protección efectiva.

Asimismo, en el párrafo 17 indica la posibilidad de acreditar la persecución a partir del marco legal vigente, por ejemplo: una ley que por sí misma se considera persecutoria (v.g. una ley que penaliza la conducta homosexual); mientras que de los párrafos 10 al 13 anota la prohibición por ley de una práctica persecutoria que no es implementada por el Estado, sino tolera o condona tácitamente; la aplicación de penas o sanciones excesivas con una dimensión de género (v.g. la imposición de penas más severas a mujeres por transgredir normas o costumbres sociales); y la implementación lesiva de leyes que tengan, en sí, un fin legítimo (v.g. la implementación de leyes sobre planificación familiar mediante el aborto forzoso).

También toma en cuenta *la discriminación por motivos de género*, cuando “tuviera consecuencias de carácter severamente lesivo para la persona implicada, por ejemplo si limitara gravemente su derecho a ganarse la vida, a practicar su religión o a tener acceso a los servicios educativos normalmente asequible”, puede constituir persecución (párrafo 14), así como *la discriminación en la garantía de protección estatal*, por ejemplo, en casos de violencia doméstica o discriminación por orientación sexual o identidad de género. Así, “Si el Estado, ya sea por política o práctica, no reconoce ciertos derechos ni concede protección contra abusos graves, entonces la discriminación por no brindar protección, sin la cual podrían perpetrarse daños graves con impunidad, puede equivaler a persecución” (párrafo 15).

La *persecución por motivos de la orientación sexual o identidad de género* de una mujer o una persona LGBTQ+ también constituye persecución por motivos de género, por ejemplo, de acuerdo con su párrafo 16, cuando “el solicitante se niega a observar los roles y las expectativas sociales o culturales atribuidas a los miembros de su sexo [por lo que] se [le] somete a hostilidad pública excesiva, violencia, abuso o discriminación severa o concurrente”. La penalización por conducta homosexual podría equivaler a persecución, así como situaciones en las que, aunque no sea penalizada, “el Estado condone o tolere las prácticas discriminatorias o los perjuicios perpetrados en su contra, o en las que el Estado no esté en capacidad de brindar protección eficaz contra tales perjuicios” (párrafo 17).

La persecución que sufre una solicitante de asilo debe guardar relación (ser “por motivos de” o tener un “nexo”) con uno de los motivos establecidos por la Convención de 1951. Si bien en México se reconoce expresamente “género” como un motivo de persecución –lo cual simplifica mucho el análisis legal de nexo causal–, aquí se consideran los análisis legales que pueden desarrollarse respecto de otros motivos enunciados en la Convención de 1951, debido a que:

- “[E]s importante asegurarse que cada uno de los motivos contemplados en la Convención se interprete desde una perspectiva sensible al género” (párrafo 22) y
- En muchas solicitudes por motivos de violencia de género, la persecución puede ser atribuida a múltiples causales; por ejemplo, siguiendo el párrafo 23, “una solicitud de asilo basada en la transgresión de normas sociales o religiosas podría ser analizada en términos de religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social”, así como, en México, en términos de género.

52 Véase también *id.*, párr. 18.

La persecución puede ocurrir por motivos de una condición protegida que la solicitante ostenta o, bien, que le es atribuido o imputado. Por ejemplo, la percepción de que alguien tiene determinada opinión política, religión u otra característica (pertenecer a cierta familia, vivir en cierta zona o barrio de una ciudad, transgredir determinadas normas sociales, entre otras), aunque no la tenga en realidad, le puede poner en riesgo o volverle blanco de persecuciones que darían lugar al reconocimiento como persona refugiada.

Las Directrices sobre Protección Internacional No. 1, párrafo 21, establecen:

En situaciones en las que exista un riesgo de ser perseguido por un agente no estatal (por ej. cónyuge, compañero u otros agentes no estatales) por razones relacionadas con alguno de los motivos de la Convención, se establece el nexo causal, independientemente de que la ausencia de protección por parte del Estado guarde o no relación con la Convención. Asimismo, cuando el riesgo de ser perseguido por un agente no estatal no esté relacionado con un motivo de la Convención, pero la incapacidad y renuencia del Estado de dar protección es por un motivo de la Convención el nexo causal también se establece.

En cuanto a persecución por motivos de religión, el párrafo 25 señala:

Cuando una mujer no cumple con la función asignada [por códigos o costumbres religiosos] o se niega a obedecer los códigos sociales [y es] castigada por ello, podría albergar un temor fundado de persecución por motivos de religión. El incumplimiento de estos códigos puede ser percibido como prueba de que una mujer sostiene una opinión religiosa inaceptable, independientemente de cuáles son sus verdaderas creencias.⁵³

En solicitudes por motivos de género, dice el párrafo 26 que:

Existe un cierto solapamiento entre los motivos de religión y opinión política [...] sobre todo en lo relativo a opinión política imputada. Cuando doctrinas religiosas exigen a las mujeres cierto tipo de comportamiento, una conducta contraria puede ser percibida como evidencia de una opinión política inaceptable. [...] Las autoridades u otros agentes de persecución pueden percibir la negativa de una mujer a cumplir su función como una negativa a practicar o mantener determinadas creencias religiosas. Al mismo tiempo, el incumplimiento podría ser interpretado como una opinión política inaceptable que amenaza la estructura fundamental de la cual emana determinado poder político. Esto es especialmente cierto en sociedades donde existe poca separación entre las instituciones religiosas y estatales, entre leyes y dogmas. [Énfasis agregado]

Un *grupo social particular* es un grupo de personas que comparten una característica en común distinta al hecho de ser perseguidas, o que son percibidas como grupo por la sociedad. A menudo, la característica será innata, inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el propio ejercicio de derechos humanos (párrafo 29). Por ejemplo, la jurisprudencia de los países de *common law* ha considerado que un grupo social se define

(1) por una característica innata, inmutable, (2) por una condición temporal o voluntaria ocurrida en el pasado y que es inmutable debido a su vigencia histórica, o (3) por una característica o asociación tan fundamental para la dignidad humana que nadie debería estar en la obligación de renunciar a ésta. Para la aplicación de este enfoque, los tribunales y los órganos administrativos en una serie de jurisdicciones concluyeron que las mujeres,

53 Véase también ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 6: Solicitudes de asilo por motivos religiosos bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/GIP/04/06 (28 abril 2004), párr. 24. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4>.

los homosexuales y las familias, por ejemplo, pueden constituir un determinado grupo social dentro del propósito del Artículo 1A(2).⁵⁴

En este sentido, las categorías de mujer, gay, lesbiana, bisexual, intersexual, transexual, evidentemente pueden constituir grupos sociales particulares.⁵⁵

Las personas que han sido víctimas de trata pueden ser reconocidas como refugiadas, según lo señalan las Directrices sobre Protección Internacional No. 7,⁵⁶ y específicamente en su párrafo 32:

podrían ser seleccionadas [para la trata] por motivos de su pertenencia a un determinado grupo social. Por ejemplo, entre la población de mujeres y niños de una sociedad determinada, algunos grupos de mujeres y niños podrían ser especialmente vulnerables a ser víctimas de trata y podrían constituir un grupo social para los efectos de la definición de refugiado.

En cuanto a la persecución por motivos de *opinión política*, siguiendo las Directrices sobre Protección Internacional No. 1, párrafo 32:

debe entenderse en un sentido amplio que incluya cualquier opinión o asunto en el que esté involucrado el aparato estatal, gubernamental, social o político. Puede incluir la opinión con respecto a las funciones de género y al comportamiento inconformista que lleva al agente de persecución a atribuir una opinión determinada a la persona. *En este sentido, no existen actividades de carácter político o apolítico como tales, sino que es el contexto del caso lo que determinará su carácter* [énfasis agregado].⁵⁷

Al analizar esta causal, se deben considerar tanto las actividades políticas (o que pueden llevar a la imputación o atribución de una opinión política) de las mujeres, que pueden ser distintas a las realizadas por hombres (v.g. una mujer puede ejercer labores como cuidar a los rebeldes enfermos, reclutar simpatizantes o preparar y distribuir panfletos), como la posibilidad de que “a las mujeres se les atribuyen las opiniones políticas de sus familias o de los miembros masculinos de estas, y sufren persecución a causa de las actividades de los miembros masculinos de su familia”. Esto último, es necesario enfatizarlo, también podría constituir persecución por pertenencia a un grupo social particular, a saber, la familia (párrafo 33).

Finalmente, los párrafos 24 y 27 indican que violencia de género puede ser una forma particular de persecución que evidencia una discriminación con base en género; por ejemplo, la violencia sexual puede ser utilizada como una forma de persecución particular contra mujeres y niñas en casos de persecución por motivos de raza o nacionalidad, entre otras.

Por lo tanto, las razones o formas de persecución por las cuales una mujer puede solicitar asilo son las siguientes:

54 ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 2: “Pertenencia a un determinado grupo social” en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*, HCR/GIP/02/02 (7 mayo 2002), párr. 6. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4>.

55 Cfr. ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 1*, párr. 31.

56 Véase en general ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata*, HCR/GIP/06/07 (7 de abril de 2006). Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4>.

57 ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 1*, párr. 32.

- I. *La violencia física, sexual y psicológica que se produce en la familia*, incluidos malos tratos, violencia relacionada con la dote, violación marital, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer como el matrimonio forzado, violencia no conyugal, violencia relacionada con la explotación y crímenes de honor.
- II. *La violencia física, sexual y psicológica que se produce en la comunidad*, incluidos violación, abuso sexual, acoso e intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educativas, laborales y en otros lugares; trata de mujeres, prostitución forzada, esterilización forzada, hostigamiento y acoso a personas de la comunidad LGBTQ+.
- III. *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado* a través de la implementación de leyes discriminatorias; largos periodos de detención por condenas desproporcionadas; sanciones basadas en latigazos, lapidación o quema hasta la muerte; imposición de penas que afectan la integridad física como resultado de no cumplir códigos morales; violencia y discriminación por orientación sexual, identidad de género u opinión política.

Para evaluar y entender una solicitud de asilo, es necesario llevar a cabo un *análisis interseccional*. Por ejemplo, en cuanto a personas LGBTQ+, el ACNUR ha precisado:

La intersección de factores que pueden contribuir y agravar los efectos de la violencia y la discriminación incluyen sexo, edad, nacionalidad, etnia/raza, condición social o económica y condición de VIH. Debido a estas múltiples formas de discriminación, las personas LGBTQ+ son a menudo altamente marginadas de la sociedad y aisladas de sus comunidades y familias. Tampoco es raro que algunas personas alberguen sentimientos de vergüenza y/o homofobia internalizada. Debido a estos y otros factores, pueden sentirse inhibidos de informar a las personas encargadas de la toma de decisiones sobre el asilo que su temor real de persecución se relaciona con su orientación sexual y/o identidad de género.⁵⁸

Una nota adicional sobre el análisis interseccional: garantizar la aplicación sistemática del manejo de categorías de discriminación que se suman para configurar vulnerabilidades adicionales de las víctimas de violencia sexual y de género es central para el diseño de estrategias jurídicas y de acompañamiento por lo que *garantizar la instalación de capacidades de identificación del análisis interseccional para su empleo es sin duda una buena práctica*.

2. El derecho internacional de los derechos humanos

Tanto el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) como el derecho internacional de los refugiados (DIR) han experimentado una rápida evolución desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El primero tiene una importancia clave en la interpretación de diversos aspectos del DIR,⁵⁹ que van desde los actos que constituyen persecución (v.g. graves violaciones a derechos humanos, discriminación) y el alcance del principio de *no-devolución*, hasta las garantías procedimentales y sustantivas que debe seguir un procedimiento de elegibilidad (v.g. de la unidad familiar, del debido proceso). De particular relevancia para este informe son los desarrollos en materia de DIDH en lo referente a género, personas LGBTQ+, igualdad y garantías procesales, temas importantes para la interpretación del derecho de las personas refugiadas.

⁵⁸ ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 196*, HCR/IP/12/09 (23 octubre 2012), párr. 3. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4>.

⁵⁹ Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párrs. 137-143.

Tres años antes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Asamblea General de la OEA aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (mayo de 1948), y la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (diciembre de 1948), las primeras declaraciones de esa época en la materia. El Preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados retomó la Declaración Universal de los Derechos Humanos como relevante para la interpretación de la letra y espíritu de dicha Convención. Estas declaraciones fueron seguidas en las siguientes décadas por una serie de tratados sobre derechos humanos en los ámbitos universal e interamericano⁶⁰ que articulan las responsabilidades de los Estados en materia de derechos humanos de forma vinculante.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, 1969) son algunos de los instrumentos principales de derechos humanos para México. Existen además una serie de tratados universales respecto de ciertas temáticas, entre otros, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, 1965) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT, 1984); y en el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994) y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPTST, 1985).

Además de estos instrumentos de naturaleza vinculante, existen diversas declaraciones y documentos de principios relevantes para interpretar la naturaleza y el alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos, y que lo pueden ser también para interpretar el derecho de las personas refugiadas; por ejemplo, en el ámbito universal, los Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta, 2007), o en el ámbito interamericano, los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas (2020).⁶¹

A. El Sistema Universal de Derechos Humanos

El Sistema Universal de Derechos Humanos comprende diversos tratados en materia de derechos humanos y sus respectivos órganos de tratado,⁶² que llevan a cabo exámenes periódicos de diversos países, publican observaciones generales referentes a la correcta interpretación de los tratados y en algunos casos reciben comunicaciones individuales (i. e. casos individuales); el Consejo de Derechos Humanos, compuesto por diversos Estados, que realiza el Examen Periódico Universal (EPU, o UPR por sus siglas en inglés) para revisar la situación de los estados miembros de la ONU en la materia; y los diversos Procedimientos Especiales creados por el Consejo de Derechos Humanos (Grupos de Trabajo y Relatores Especiales compuestos por expertos independientes que dan seguimiento a la situación de derechos humanos referentes a determinadas temáticas o países).⁶³

⁶⁰ Asimismo, se han desarrollado tratados regionales de derechos humanos, por ejemplo, la Convención Europea de Derechos Humanos (1950) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

⁶¹ Véase en general, United Nations Human Rights, *Universal Human Rights Instruments* (última visita 7 de septiembre de 2020), <https://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Documentos Básicos de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (última visita 7 de septiembre de 2020), www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp.

⁶² Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos es el órgano de tratado para el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo es para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); y el Comité contra la Tortura lo es para la Convención contra la Tortura. Véase en general *los Órganos de Tratados de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/treaty/index.htm>.

⁶³ Véase en general, *Cómo funciona el sistema*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/AboutUs/Pages/HowItWorks.aspx>.

Para efectos de la representación de solicitantes de asilo víctimas de violencia sexual y de género en México, puede ser favorable buscar tanto las Observaciones Finales referentes a México que hayan emitido órganos de tratado relevantes, como el Comité CEDAW, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), el CAT y el Comité de Derechos Humanos (HRC), entre otros; además de los resultados del último Examen Periódico Universal para evaluar lo que hayan señalado respecto a la situación de mujeres y personas migrantes en México.⁶⁴ Asimismo, los documentos relativos al país de origen de la mujer solicitante de asilo pueden resultar relevantes para demostrar, entre otras, una situación de insuficiente o nula institucionalidad y protección legal a las mujeres en la ley y en la práctica, además de particulares patrones o situaciones de violencia o discriminación notorias o sistemáticas hacia las mujeres.

Además, y lo que es de mayor relevancia para cuestiones de argumentación jurídica, los órganos de tratado también emiten observaciones generales sobre la interpretación de diversos aspectos de los tratados en cuestión y, en algunos casos, están facultados para recibir comunicaciones individuales (i.e. casos) referentes a ciertos Estados parte, que pueden sentar precedentes significativos en materia de género y asilo. Es importante señalar la existencia de diversas observaciones generales en materia de igualdad y no discriminación, violencia contra las mujeres, situación de mujeres trabajadoras migrantes y derechos de personas migrantes, entre otras.⁶⁵ De igual manera, los comentarios sobre temáticas generales pueden contener disposiciones relevantes en cuanto a asilo y género. Por ejemplo, el Comentario General No. 2 del CAT respecto a la *comisión de actos de tortura por actores no estatales* establece:

El Comité ha dejado claro que cuando las autoridades del Estado u otras personas que actúan a título oficial o al amparo de la ley tienen conocimiento o motivos fundados para creer que sujetos privados o actores no estatales perpetran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o actores no estatales de conformidad con la Convención, el Estado es responsable y sus funcionarios deben ser considerados autores, cómplices o responsables por otro concepto en virtud de la Convención por consentir o tolerar esos actos inaceptables. *La negligencia del Estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos, sancionar a los autores y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los actores no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención, por lo que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho. El Comité ha aplicado este principio a los casos en que los Estados Partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas* [énfasis agregado].⁶⁶

La CEDAW, en su Artículo 1º, define la discriminación contra la mujer como

⁶⁴ Las últimas observaciones finales de la CEDAW referentes a México, en particular, prestan atención transversal a la situación de discriminación y falta de acceso efectivo a derechos y servicios para mujeres migrantes. Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, CEDAW/C/MEX/co/9 (25 de julio de 2018). Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2018-11/observaciones_finales.pdf. En general, estos documentos pueden buscarse y consultarse fácilmente en la siguiente página: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/tbsearch.aspx?Lang=es.

⁶⁵ Véase también, por ejemplo, *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y *núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional* (respecto de, *inter alia*, no discriminación y garantías particulares para niñas migrantes) y *Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y *núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno* (respecto de, *inter alia*, obligaciones de no detención).

⁶⁶ Comité contra la Tortura (CAT), *Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes. Observación General N° 2*. CAT/C/GC/2 (24 enero 2008), párr. 18. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fcb5ea.html>.

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En este sentido, la discriminación contra la mujer “incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer [i] porque es mujer o [ii] que la afecta en forma desproporcionada”. El CEDAW, en su *Recomendación General No. 19*, también ha señalado que “[l]a violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.⁶⁷

En tanto que la *Recomendación General No. 32* “sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres”,

pretende garantizar que los Estados partes apliquen una perspectiva de género a la hora de interpretar los cinco motivos mencionados; consideren el factor de género para reconocer la pertenencia a un determinado grupo social a los efectos de conceder el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de 1951; e introduzcan otros motivos de persecución, concretamente el género y el sexo, en la legislación y las políticas nacionales relativas a los refugiados y solicitantes de asilo,

A lo que se agrega también la protección complementaria.⁶⁸

Dispone en el párrafo 25 que los sistemas de asilo deben aplicar

un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género en todas las etapas del proceso de asilo, lo que significa que las solicitudes de asilo presentadas por las mujeres deben determinarse mediante un sistema de asilo basado, en todos los aspectos de su política y sus operaciones, en una comprensión total de las distintas formas de discriminación y de violaciones de los derechos humanos de las que son objeto las mujeres por motivos de género o de sexo.

En el párrafo 31 agrega:

los Estados partes deben evaluar las solicitudes de asilo de las mujeres sin prejuicios y sin aplicar conceptos estereotipados de las mujeres basados en la inferioridad o superioridad de uno de los dos sexos. La aplicación de estereotipos de género afecta al derecho de la mujer a un proceso de asilo justo y equitativo, y las autoridades encargadas de conceder asilo deben tomar precauciones para no crear normas basadas en conceptos preconcebidos de violencia y persecución por razón de género.

El CEDAW establece que “Las formas de persecución relacionadas con el género son las que van dirigidas contra una mujer por el mero hecho de serlo o que afectan en forma desproporcionada a las mujeres” (párrafo 15). En este sentido, “entender cómo se violan los derechos de las mujeres es fundamental para identificar esas formas de persecución”. El mismo párrafo puntualiza:

la violencia contra las mujeres, que se prohíbe por suponer una discriminación contra ellas, es una de las principales formas de persecución que sufren las mujeres en el contexto del estatuto de refugiado y el asilo. La

⁶⁷ CEDAW, *Recomendación general 19: La violencia contra la mujer*, párrs. 1 y 6.

⁶⁸ CEDAW, *Recomendación general núm. 32*. Establece en su párrafo 2 que se basa en sus recomendaciones “núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, la núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias, la núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes con arreglo al artículo 2 de la Convención y la núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de los conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”.

violencia contra la mujer, al igual que otras formas de persecución por razón de género, puede infringir algunas disposiciones concretas de la Convención. Asimismo, han sido reconocidas en la ley y en la práctica como motivos legítimos para invocar la protección internacional, y entre ellas cabe señalar *la amenaza de mutilación genital femenina, el matrimonio forzado o a edad temprana, la amenaza de violencia o los denominados “delitos de honor”, la trata de mujeres, los ataques con ácido, la violación y otras formas de agresión sexual, las formas graves de violencia doméstica, la imposición de la pena capital u otras penas físicas contempladas en los sistemas de justicia discriminatorios, la esterilización forzada, la persecución política o religiosa por manifestar opiniones feministas o de otra índole y las consecuencias persecutorias de no acatar las normas y convenciones sociales prescritas en relación con el género o por reivindicar sus derechos* en virtud de la Convención [énfasis agregado].

En cuanto al *nexo*, CEDAW señala que “las peticiones de asilo relacionadas con el género pueden ser concurrentes con las que se realizan con motivo de otros tipos prohibidos de discriminación, como la edad, la raza, el origen étnico o la nacionalidad, la religión, la salud, la clase, la casta, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y otras condiciones” (párrafo 16). Destaca que las mujeres pueden presentar solicitudes de asilo basadas en cualquier causal establecida en ley (párrafo 31):

Las mujeres son agentes activos que desempeñan importantes papeles como dirigentes políticas, miembros de los gobiernos o de los grupos de la oposición, periodistas, defensoras y activistas de los derechos humanos, abogadas y jueces, entre otros ámbitos de actividad. Se ataca a estas mujeres por sus opiniones y actividades políticas, y también por expresarse respecto a los derechos de la mujer. En consecuencia, de conformidad con el artículo 7 de la Convención, los Estados partes deben adoptar medidas para hacer efectiva la igualdad de la mujer en la vida política y pública. Por lo tanto, puede resultar apropiado que las mujeres presenten solicitudes de asilo basadas en la persecución por razón de género o por motivos políticos, religiosos, raciales y de origen étnico, incluso en las situaciones en las que se hayan visto obligadas a huir de sus países de origen debido a una agresión, una ocupación o una dominación extranjera o a disturbios civiles graves.

Específicamente, en el párrafo 36 establece en cuanto a la interpretación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena:

Los Estados que sean parte en instrumentos regionales en materia de refugiados o de asilo deben garantizar el respeto de los derechos de las mujeres que necesitan protección internacional y aplicar dichos instrumentos teniendo en cuenta las cuestiones de género. También deben velar por que las mujeres disfruten de los beneficios que les otorgan los instrumentos mencionados sin discriminación y sobre la base de la igualdad sustantiva.

La *protección estatal frente a terceros* está considerada en el párrafo 27 de CEDAW: “El daño perpetrado por los agentes no estatales constituye persecución en aquellos casos en los que el Estado no puede o no quiere evitar tal daño ni proteger a la solicitante debido a las políticas o prácticas discriminatorias vigentes en dicho Estado”. En este sentido, el párrafo 29 establece:

el hecho de que una mujer solicitante de asilo no haya buscado la protección del Estado o no haya presentado una denuncia ante las autoridades antes de abandonar su país de origen no debería influir en su solicitud de asilo, especialmente en los casos en los que se tolere la violencia contra la mujer o exista una tendencia a no responder a las denuncias de maltrato presentadas por las mujeres. No sería realista exigir a la mujer que hubiera buscado protección antes de huir. También puede ocurrir que la mujer no confíe en el sistema judicial y no tenga acceso a la justicia o tenga miedo de ser objeto de maltrato, acoso o represalias por presentar las denuncias.

En lo que hace a una alegada *alternativa de huida interna*, el párrafo 28 recuerda la obligación estatal de

garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación generada por agentes no estatales y, en el contexto de las mujeres refugiadas, observa que la esencia del estatuto de refugiado es ofrecer protección efec-

tiva a la mujer refugiada. [...] en el caso de que los Estados receptores consideren la alternativa de la huida interna, esta opción debería estar sujeta a requisitos estrictos, como la capacidad de la mujer para desplazarse a la zona en cuestión y entrar y asentarse en ella, [tomando en cuenta, entre otros], restricciones o prohibiciones de índole jurídica, cultural o social que impiden que las mujeres viajen o vivan solas, realidades prácticas, como los problemas asociados a la búsqueda de alojamiento, servicios de guardería y medios económicos para sobrevivir sin el apoyo de la familia o la comunidad, y el riesgo de acoso y explotación, incluidas la violencia y la explotación sexuales.

Por último, la recomendación General No. 32 de CEDAW, en sus párrafos 22-23, en materia de *no-devolución* señala que los Estados parte tienen la obligación de

proteger a las mujeres contra la exposición a un peligro real, personal y previsible de formas graves de discriminación contra la mujer, incluida la violencia basada en el género, independientemente de si esas consecuencias tendrían lugar fuera de los límites territoriales del Estado emisor: si un Estado parte toma una decisión con respecto a una persona bajo su jurisdicción y la consecuencia necesaria y previsible es que los derechos fundamentales de esa persona en virtud de la Convención resultarán violados en otra jurisdicción, el propio Estado parte estaría en violación de la Convención. La previsibilidad de la consecuencia implicaría una violación actual del Estado parte, aunque las consecuencias solo fueran a producirse más tarde.

Por lo tanto, el Comité considera que *los Estados partes tienen la obligación de garantizar que ninguna mujer sea expulsada o devuelta a otro Estado en el que su vida, su integridad física, su libertad y su seguridad personales se verían amenazadas o en el que estaría en riesgo de ser objeto de formas graves de discriminación, incluidas formas graves de persecución o violencia por razón de género*. Lo que constituye formas graves de discriminación contra la mujer, incluida la violencia por razón de género, dependerá de las circunstancias que medien en cada caso [énfasis agregado].

B. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) está compuesto fundamentalmente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington, D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con sede en San José, Costa Rica.

La CIDH es un órgano autónomo de la OEA cuyo mandato es promover y proteger los derechos humanos en la región a través del monitoreo temático de los Estados miembros y de su sistema de peticiones y casos; es un órgano cuasi-jurisdiccional y los informes de fondo que emite respecto de casos individuales tienen la naturaleza jurídica de recomendaciones al Estado involucrado. La Corte IDH, por su parte, es un órgano jurisdiccional establecido por la CADH. Para los Estados que hayan aceptado la competencia de la Corte IDH, la CIDH puede presentar casos con informe de fondo ante la Corte IDH para su decisión vinculante.

México es parte de la CADH desde 1981 y aceptó la competencia de la Corte IDH en 1998. Tras la decisión de la Corte IDH en el caso *Radilla Pacheco vs. México*, en el expediente Varios 912/2010 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece “el nuevo modelo de control de regularidad constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano”, el principio de supremacía constitucional en México sufre un cambio radical al admitir en el orden doméstico de jerarquía normativa a los tratados internacionales que versen sobre derechos humanos en la misma posición que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de reconocer la obligatoriedad de las resoluciones dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶⁹

69 José Ramón Cossío D., “Primeras implicaciones del caso Radilla First Implications of the Mexican Supreme Court’s Decision In The Radilla Case”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 26 (junio-diciembre de 2012). Consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5985/7926>.

Existen diversos casos contenciosos y opiniones consultivas de la Corte IDH que establecen tanto los derechos de las personas migrantes⁷⁰ como de las mujeres,⁷¹ así como informes temáticos de la CIDH que también recogen estándares en la materia.⁷² Sin embargo, no existe hasta la fecha un caso que considere directamente los derechos de las mujeres migrantes o solicitantes de asilo;⁷³ no obstante, de los estándares desarrollados en diversos casos se determinan las garantías generales para personas solicitantes de asilo y de mujeres en materia de acceso a la justicia y debido proceso.

En el ámbito interamericano, la Convención Belém Do Pará señala que la violencia contra la mujer es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación. Asimismo, en su Artículo 2 establece:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

En cuanto a la *discriminación basada en género y la identidad o expresión de género*, la Corte IDH ha establecido:

En lo que respecta a la *expresión de género*, este Tribunal ya ha señalado que *es posible que una persona resulte discriminada con motivo de la percepción que otras tengan acerca de su relación con un grupo o sector social*, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la auto-identificación de la víctima. La discriminación por percepción tiene el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona objeto de dicha discriminación, independientemente de si dicha persona se auto-identifica o no con una determinada categoría. *Al igual que otras formas de discriminación, la persona es reducida a la única característica que se le imputa, sin que importen otras condiciones personales*. En consecuencia, de conformidad con lo anterior, se puede considerar que la prohibición de discriminar con base en la identidad de género, se entiende no únicamente con respecto a la identidad real o auto-percibida, también se debe entender en relación a la identidad percibida de forma externa, independientemente de que esa percepción corresponda a la realidad o no. En ese sentido, se debe entender que

70 Véase en general Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH No. 2: Personas en situación de migración o refugio* (San José, Costa Rica, 2020). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>.

71 Véase en general Corte IDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte IDH No. 4: Derechos Humanos y Mujeres* (2018), <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>.

72 Véase en general CIDH, *Movilidad Humana: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 46/15 (2015). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>.

73 Con excepción del caso de la señora Andrea Mortlock, que refiere a la obligación de no-devolución respecto de una persona con VIH/SIDA a un país donde no podría acceder a los tratamientos y medicamentos necesarios y no considera específicamente una perspectiva de género. CIDH, *Andrea Mortlock* (Estados Unidos) (Admisibilidad y Fondo), Informe N° 63/08, Caso 12.534, 25 de julio de 2008.

*toda expresión de género constituye una categoría protegida por la Convención Americana en su artículo 1.1 [énfasis agregado].*⁷⁴

En el caso *Campo Algodonero vs. México*, la Corte IDH hizo consideraciones extensas respecto de *una cultura profundamente arraigada de violencia y discriminación basada en género* como el contexto esencial para entender el caso concreto de tres mujeres víctimas de feminicidio en Ciudad Juárez en 2001:

Distintos informes coinciden en que aunque los motivos y los perpetradores de los homicidios en Ciudad Juárez son diversos, muchos casos tratan de violencia de género que ocurre en un contexto de discriminación sistemática contra la mujer. [...] El Informe de la Relatoría de la CIDH señala que la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez “tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres”. A su vez, el CEDAW resalta que la violencia de género, incluyendo los asesinatos, secuestros, desapariciones y las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar “no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades” y que estas situaciones de violencia están fundadas “en una cultura de violencia y discriminación basada en el género”.⁷⁵

Si bien este caso analiza el contexto de Ciudad Juárez a finales del siglo XX, presenta una hoja de ruta para *argumentar la existencia de un contexto de violencia y discriminación de género* que redunde por un lado en las formas de violencia y discriminación ejercidas contra las mujeres y por el otro en la protección estatal (no) disponible, la ausencia de debida diligencia en el actuar de autoridades estatales y la ausencia de medidas efectivas de prevención y erradicación de violencia de género en diversos países de la región y del mundo, que pueden ser elementos claves para construir la argumentación jurídica -tanto para el elemento de nexos causal con la categoría *género* u otra o para demostrar que el caso encuadra en los criterios de la definición de Cartagena, como para el análisis de la disponibilidad de protección estatal frente a determinados hechos de violencia de género- en casos de mujeres víctimas de violencia sexual y de género.

La Corte IDH define, en el Caso *Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*, en su párrafo 169, *estereotipo de género* como

una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes. En este sentido, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales.⁷⁶

En el Caso *López Soto y otros vs. Venezuela*, párrafo 184, la Corte IDH reconoció que “la violación y otras formas de violencia sexual pueden configurar *tratos crueles, inhumanos o degradantes, e incluso actos*

⁷⁴ Corte IDH, *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 79.

⁷⁵ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 133. Véase también párrs. 164, 400 (acerca de la ausencia de debida diligencia en las investigaciones, en parte atribuible a estereotipos de género).

⁷⁶ Corte IDH, *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015.

de tortura si se satisfacen los elementos de la definición⁷⁷ cuando es cometida por autoridades estatales o bien con su “instigación, consentimiento, aquiescencia y falta de actuación” (párrafo 192). Asimismo, estableció que las “secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos de la persona (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros) que deberán ser analizados en cada situación concreta” (párrafo 185).

En cuanto a las *garantías procesales mínimas* que deben cumplirse en el marco de un procedimiento de determinación de la condición de refugiado, la Corte IDH estableció en el Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, párrafo 159:

[...] de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables, que, en casos como el presente, implican las siguientes obligaciones para los Estados:

- a. deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR;
- b. la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;
- c. las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa.
- d. con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad;
- e. si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y
- f. el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.⁷⁸

Asimismo, la Corte IDH en el Caso Vélez Loor vs. Panamá, párrafo 142, determinó que en procedimientos migratorios que pueden llevar a la deportación, *la asistencia legal pública y gratuita es necesaria*:

La Corte ha considerado que, en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de libertad, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de éstas es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del

⁷⁷ Corte IDH, *Caso López Soto y otros vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362.

⁷⁸ Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

debido proceso. En efecto, en casos como el presente en que la consecuencia del procedimiento migratorio podía ser una privación de la libertad de carácter punitivo, la asistencia jurídica gratuita se vuelve un imperativo del interés de la justicia.⁷⁹

3. Derecho comparado

Diversos países han desarrollado estándares o jurisprudencias que establecen que ciertos tipos de persecución por género pueden ser susceptibles de reconocimiento en términos de refugiado. Los países de *common law* han presentado un desarrollo particularmente notable en cuanto a criterios jurídicos para este tipo de casos; al mismo tiempo, ninguno de estos países reconoce *género* como causal de persecución ni ha adoptado la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; en algunos casos, su jurisprudencia es incluso más restrictiva que los lineamientos internacionales establecidos por el sistema universal e interamericano. La siguiente reseña de la normativa y práctica comparativa no es exhaustiva:

En Canadá, una buena práctica que se ha implementado, más allá de decisiones favorables individuales, es la *creación de lineamientos* de la Comisión de Inmigración y Estatuto de Refugiado de Canadá (IRB) para la *valoración de solicitudes de mujeres con fundados temores de persecución basada en género*,⁸⁰ los cuales se basan en una interpretación de la Ley de Inmigración de Canadá empleada para este tipo de casos. Australia, por su parte, cuenta con lineamientos sobre *solicitudes de asilo basadas en género para tomadores de decisión en primera instancia*⁸¹ y en revisión ante el tribunal administrativo,⁸² entre otros.⁸³ De manera similar, un estudio de solicitudes de asilo basadas en género de nueve países de Europa concluyó que poco menos de la mitad de los que fueron estudiados (Malta, Rumania, Suecia, Reino Unido) cuentan con lineamientos para la evaluación y decisión de este tipo de casos, y que la *adopción de lineamientos para solicitudes de asilo basadas en género constituye una buena práctica*.⁸⁴

Es altamente factible la adopción de este tipo de lineamientos en México ya que, de acuerdo con el Reglamento de la LRPCAP,

Artículo 14.- La Subsecretaría tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

ii. Establecer y difundir criterios que deban considerarse en la atención a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, refugiados y extranjeros que reciban protección complementaria;

Canadá además cuenta con un *compendio público de decisiones sobre asilo por persecución de género que enuncia los criterios jurisprudenciales* que ha utilizado para reconocer a víctimas de diversas formas

⁷⁹ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

⁸⁰ Immigration and Refugee Board of Canada, *Chairperson Guidelines 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution* (13 de noviembre de 1996). Disponible en: <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/policies/Pages/GuideDir04.aspx>.

⁸¹ Department of Immigration and Multicultural Affairs, *Refugee and Humanitarian Visa Applicants: Guidelines on Gender Issues for Decision-Makers* (1996). Disponible en: <http://refugeestudies.org/unhcr/66%20-%20Refugee%20and%20Humanitarian%20Visa%20Applicants.%20Guidelines%20on%20Gender%20Issues%20for%20Decision%20Makers..pdf>.

⁸² Administrative Appeals Tribunal: Migration and Refugee Division, *Guidelines on Gender* (2015). Disponible en: <https://www.aat.gov.au/AAT/media/AAT/Files/MRD%20documents/Legislation%20Policies%20Guidelines/Guidelines-on-Gender.pdf>.

⁸³ Véase Center for Gender and Refugee Studies, *Review of Gender, Child, and LGBT Asylum Guidelines and Case Law in Foreign Jurisdictions* (2014), 9. Disponible en: https://cgrs.uchastings.edu/sites/default/files/Review_Foreign_Gender_Guidelines_Caselaw_0.pdf.

⁸⁴ European Parliament, *Gender Related Asylum Claims in Europe: A comparative analysis of law, policies and practice focusing on women in nine eu Member States: France, Belgium, Hungary, Italy, Malta, Romania, Spain, Sweden and the United Kingdom* (2012), 30-32. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462481/IPOL-FEMM_ET\(2012\)462481_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462481/IPOL-FEMM_ET(2012)462481_EN.pdf).

de violencia de género (la última actualización es de 2003). En términos generales, clasifica los casos de mujeres de la siguiente manera:

- I. Mujeres con temor de persecución por las mismas causales, y bajo circunstancias similares, que hombres. En estos casos, el tipo de daño que temen puede variar, así como cuestiones procesales en la audiencia, pero el análisis sustantivo será similar a casos de hombres.
- II. Mujeres con temor de persecución únicamente por razones de parentesco/estatus familiar (es decir, debido al estatus, actividades u opiniones de sus familiares).
- III. Mujeres con temor de persecución resultado de circunstancias de discriminación severa basada en género o actos de violencia por parte de autoridades o de terceros de cuyos actos el Estado no puede o no quiere protegerlas adecuadamente (v.g. violencia doméstica, guerra civil).⁸⁵
- IV. Mujeres con temor de persecución como consecuencia de no conformarse a, o trasgredir, ciertas leyes o prácticas religiosas o de costumbre que discriminan por género en su país de origen (v.g. matrimonio arreglado o forzado, presentación personal como uso de maquillaje, estilo de cabello o ropa que usa).⁸⁶

La Unión Europea actualmente se encuentra en proceso de crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para armonizar y eficientar decisiones sobre asilo.⁸⁷ Actualmente, se pueden consultar las decisiones sobre asilo de los países europeos en: <http://eur-lex.europa.eu/JURISINDEX.do> y <http://www.asylumlawdatabase.eu/en>.

Nueva Zelanda ha sentado diversos precedentes favorables que demuestran un análisis adecuado de los elementos de la definición de persona refugiada para reconocer a mujeres víctimas de violencia de género. Por ejemplo, en un caso de 2008 de una mujer de Turquía que alegaba persecución por el riesgo de ser víctima de un asesinato por honor, el tribunal constató que la existencia de una opinión política no es cuestión de definiciones, sino de contexto; en este sentido, el análisis

tiene que ser orientado a reflejar la realidad de las experiencias de las mujeres y cómo se construye el género en el contexto geográfico, histórico, político y sociocultural del país de origen. *En el contexto particular, la reclamación actual o implícita del derecho a la autonomía y de controlar su propia vida que hace una mujer puede ser vista como un cuestionamiento a la distribución de poder desigual en su sociedad y las estructuras que lo permiten* [énfasis agregado].⁸⁸

De acuerdo con el documento del caso, al cuestionar la desigualdad de género a la que fue sujeta y las estructuras de poder que lo permitían, ella corría un riesgo de persecución con base en su opinión política: es decir, las normas de género y las tradiciones o costumbres sociales son políticas. Aunque el tribu-

⁸⁵ En esta categoría también entrarían, evidentemente, actos perpetrados por el crimen organizado, cárteles de la droga, paramilitares y otros grupos armados cuyo actuar el Estado no puede o no quiere controlar.

⁸⁶ Véase Immigration and Refugee Board of Canada, *Compendium Of Decisions: Guideline 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution: Update* (2003). Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4713831e2.html>.

⁸⁷ Véase Unión Europea, *Un Sistema Europeo Común de Asilo* (2014). Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf.

⁸⁸ Refugee Appeal No. 76044, Refugee Status Appeals Authority, Auckland 76044, 11 Sept. 2008, párrs. 83-84. Disponible en: https://www.refworld.org/cases,NZL_RSAA,48d8a5832.html (traducciones libres).

nal reconoció a esta mujer como refugiada por su opinión política, notó que ella también era perseguida por razones de pertenencia a un “grupo social particular”, a saber, “mujeres en Turquía”.⁸⁹

Asimismo, otro caso de 2010 reconoció como refugiada a una mujer indígena de Fiji, víctima de violencia doméstica a manos de su esposo, un policía, pues sufría persecución a causa de su membresía en el grupo social de “mujeres”.⁹⁰ El tribunal especificó que “la determinación que las mujeres constituyen un grupo social particular es necesariamente específico para el país en cuestión”, y que en este caso, señala el documento en su párrafo 60:

la información de país respecto del estatus de la mujer en Fiji establece que la posición específica social y cultural de la mujer, en combinación con la ausencia de protección estatal efectiva de parte de la policía y poder judicial en casos de violencia doméstica, es tal que es apropiado reconocerlas como grupo social particular para los fines de la Convención sobre Refugiados [énfasis agregado].

Aunado a lo anterior, no obstante la existencia de un marco legal de igualdad de género establecido en la constitución, ley y política fijiana, el tribunal constató que “las mujeres continúan enfrentando presiones sociales y familiares intensas para reconciliarse con sus parejas violentas y mantener sus matrimonios no obstante esa violencia. Esa presión también se hace manifiesta en las interacciones de las mujeres con la policía y poder judicial” (párrafo 60). Por lo que la ausencia de protección estatal efectiva en el caso se debía, al menos en parte, a “actitudes sociales arraigadas respecto de las mujeres” en Fiji (párrafo 163).

En otro caso, una mujer trans de Fiji argumentaba que si volvía a su país no podría acceder a cirugías para confirmar su género, lo cual le causaría daño mental severo, la obligaría a hacer trabajo sexual de sobrevivencia y la expondría a violencia a manos de clientes y acoso por parte de militares. El tribunal concluyó que el no poder acceder a los tratamientos médicos hormonales y cirugías para confirmar su género en Fiji no constituía persecución; no obstante, la discriminación que enfrentaría para encontrar trabajo en Fiji violaría su derecho al trabajo y, sin el apoyo de su familia, que la había rechazado, la dejaría en la necesidad de hacer trabajo sexual, lo que a su vez 1) dañaría su bienestar psicológico; 2) pondría en peligro su salud física por el riesgo aumentado de enfermedades de transmisión sexual, incluido VIH; 3) la expondría al riesgo de abusos y violencia a manos de clientes, de lo que no podría protegerse por la imposibilidad de denunciar a la policía sin ser procesada penalmente; 4) incrementaría el riesgo de acoso por parte de la policía. *Todos estos riesgos y daños a su integridad física y psicológica son “lo suficientemente serios para cumplir el estándar de ‘persecución’ por motivo de ‘su membresía en un grupo social particular’, a saber, personas transexuales”.*⁹¹

En Estados Unidos diversos casos favorables han avanzado y expandido el reconocimiento de víctimas de violencia sexual y de género como refugiadas, principalmente bajo la causal *membresía en un grupo social particular*. La Junta de Apelaciones de Inmigración (BIA, -una instancia administrativa) y diversas cortes federales de circuito (que reciben apelaciones desde la BIA) han reconocido como beneficiarias de

89 Véase también para citas adicionales a casos de Nueva Zelanda que utilizan “grupo social particular” para reconocer a mujeres víctimas de violencia sexual y de género, Center for Gender and Refugee Studies, *Review of Gender, Child, and LGBTI Asylum Guidelines and Case Law in Foreign Jurisdictions* (2014), 41.

90 Refugee Appeal No. 76501, [2012] NZIPT 800041. Disponible en: https://www.refworld.org/cases/NZL_RSAA_4d11f1272.html (traducciones libres).

91 BS (Fiji), [2012] NZIPT 800041. Este caso no se encuentra públicamente disponible; véase Center for Gender and Refugee Studies, *Review of Gender, Child, and LGBTI Asylum Guidelines and Case Law in Foreign Jurisdictions* (2014), 42-43 (traducciones libres).

protección internacional a *mujeres víctimas de violencia doméstica que no pueden dejar su relación*,⁹² *mujeres que han sido o temen ser víctimas de la mutilación genital femenina*,⁹³ *mujeres víctimas de violencia sexual*,⁹⁴ *mujeres víctimas de matrimonio forzado*,⁹⁵ *mujeres que serían víctimas de femicidio*⁹⁶ y *mujeres víctimas de trata de personas*,⁹⁷ entre muchas más.⁹⁸

92 *Matter of ARCG*, 26 I&N Dec. 388 (BIA 2014). Disponible en: <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/08/26/3811.pdf>. Cabe señalar que este precedente fue revertido explícitamente en 2018 por el entonces -Procurador General (*Attorney General*) en el caso *Matter of AB*, en una decisión altamente politizada en el marco de una política migratoria de estigmatización a las personas solicitantes de asilo y cierre de las vías legales para acceder al asilo; esta decisión dispuso, entre otros, que respecto de los actos de persecución cometidos por terceros, es necesario demostrar la tolerancia del gobierno o su "incapacidad demostrada" para proteger a las víctimas. Esta decisión no es acorde ni con los estándares internacionales respecto de la definición de un grupo social particular, ni respecto de la capacidad o disposición de un gobierno para proteger a las víctimas de persecución. Véase *Matter of AB*, 27 I&N Dec. 316 (A.G. 2018). Disponible en: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1070866/download>.

93 Véase *Matter of Kasinga*, 21 I&N Dec. 357 (BIA 1996); *Abay v. Ashcroft*, 368 F.3d 634 (6th Cir. 2004); *Mohammed v. Gonzales*, 400 F.3d 785 (9th Cir. 2005); *Niang v. Gonzales*, 422 F.3d 1187 (10th Cir. 2005); *Hassan v. Gonzales*, 484 F.3d 513 (8th Cir. 2007); *Bah v. Mukasey*, 529 F.3d 99 (2d Cir. 2008).

94 *Matter of D-V-*, 21 I&N Dec. 77 (B.I.A. 1993); *Lazo Majano v. INS*, 814 F.3d 1432 (9th Cir. 1987); *Gomez-Zuluaga v. Att'y Gen.*, 527 F.3d 330 (3d Cir. 2008).

95 *Bi Xia Qu v. Holder*, 618 F.3d 602 (6th Cir. 2010).

96 *Perdomo v. Holder*, 611 F.3d 662 (9th Cir. 2010).

97 *Cece v. Holder*, 733 F.3d 662 (7th Cir. 2013) (en banc).

98 Respecto de estas citas y otra información valiosa, véase Center for Gender and Refugee Studies, *Gender-Based Asylum: Background, State of the Law, and Building a Winning Case: A webinar for Vera network providers* (27 de julio de 2017). Disponible en: <https://app.box.com/s/ymlqyp1k887gnv45jy4tp83yz9pmnrhk>.

A. Reseña de la COMAR y el procedimiento de determinación de la condición de refugiado

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) fue establecida por decreto presidencial en julio de 1980 como dependencia de la Secretaría de Gobernación ante la llegada de personas guatemaltecas que huían de la guerra civil en su país. En ese entonces, eran reconocidas como refugiadas de manera *prima facie*, pues México carecía de una legislación que definiera el estatuto de refugiado. En 1992 se introdujo formalmente el concepto de *refugiado* en la legislación mexicana por medio de la Ley General de Población. En 1998, luego de que México ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el ACNUR, la COMAR y representantes de la sociedad civil llevaron a cabo la determinación del estatuto de refugiado por mediación de un grupo de trabajo. Tras la aprobación de la LRPCAP en 2011, la COMAR asumió la responsabilidad del reconocimiento de personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.⁹⁹

De acuerdo con la LRPCAP, en su Artículo 21, el plazo para pedir asilo desde que la persona se encuentra en territorio mexicano es de treinta días hábiles; las solicitudes deben presentarse a la COMAR, pero en los estados en los que no hay presencia de esta, se puede ingresar la solicitud por medio del Instituto Nacional de Migración (INM). Asimismo, dicho Artículo dispone que

Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Es posible solicitar asilo después de transcurridos los treinta días hábiles, en cuyo caso, la COMAR pide al solicitante que exprese por escrito los motivos por los que no le fue posible presentar antes la solicitud.

La persona solicitante debe completar el preregistro mediante un formulario o un escrito libre en el que proporciona información personal, además de describir los motivos por los que abandona su país de origen; este formulario está disponible en línea (lo que suele generar problemas para quienes no tienen acceso a internet). En ocasiones se le pide también que compruebe su identidad y fecha de ingreso al país.

Tras registrar su solicitud y llenar el formulario, deben recibir una constancia de trámite ante la COMAR, la cual en general se entrega el mismo día; sin embargo, a veces esta suele retrasarse; al no contar con un documento de identidad, se presenta una gran dificultad para que sean ingresadas a servicios de salud, educativos o laborales. Al recibir la constancia, también se emite la Clave Única de Registro de Población (CURP), que es la llave para acceder y gozar de múltiples derechos en México.

Con esta constancia, las personas no deben ser devueltas a su país hasta tanto concluye la valoración de su solicitud. La solicitante no puede salir de la entidad federativa donde pidió asilo durante la pendencia

⁹⁹ Sobre estos aspectos históricos de la COMAR, véase Andrés Ramírez Silva, “Los Refugiados en México” (México: Centro Gilberto Bosques/COMAR, 7 de mayo de 2019). Disponible en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/colaboraciones/colaboracion-comar-070519/viewdocument>.

de su solicitud (a menos que la COMAR apruebe su solicitud de traslado) y deberá firmar semanalmente en una “lista de asistencia” para demostrarle a COMAR que mantiene la intención de continuar con el proceso.

Posteriormente, la solicitante será convocada a una entrevista de elegibilidad en la que deberá narrar los hechos que motivaron su salida de su país de origen, así como aportar pruebas que sustenten sus declaraciones. Si es necesario, deberá contar con la asistencia de un traductor o intérprete en su lengua materna. Si tiene representación legal, su abogada o abogado podrá acompañarle a la entrevista. También tiene derecho a que una persona de confianza se encuentre presente en la entrevista de elegibilidad, lo cual resulta en ocasiones benéfico cuando son casos referentes a violencia sexual y de género, ya que permite que se sientan más seguras y contenidas. Normalmente, la persona de confianza suele ser una psicóloga o un psicólogo; sin embargo, es importante dejar que la mujer misma sea quien lo decida.

Este proceso ante la COMAR dura cuarenta y cinco días hábiles por ley, aunque dicho término regularmente se amplía otros cuarenta y cinco días hábiles en la práctica. Las solicitantes de asilo también pueden recibir el estatus de visitante por razones humanitarias mientras esperan la resolución de la COMAR, el cual les permite una documentación oficial y una situación migratoria estable para, por ejemplo, poder acceder a trabajo, servicios básicos de salud y educación. Las mujeres que son reconocidas como refugiadas o beneficiarias de protección complementaria obtienen el derecho a la residencia permanente en México sin cargos o pago de multas; el análisis de elegibilidad se realiza en el mismo procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona refugiada por ambas definiciones y de la protección complementaria.

Hasta finales de 2020, COMAR contaba con presencia en siete ciudades del país: Ciudad de México (con cuatro oficinas); Acayucan, Veracruz; Tenosique, Tabasco; y Tapachula, Chiapas,¹⁰⁰ y en las instalaciones del INM de Palenque, Chiapas; Monterrey, Nuevo León; y Tijuana, Baja California.¹⁰¹

B. Retos para el acceso y durante el procedimiento ante la COMAR

Acceder a este procedimiento, que parece sencillo en papel, puede ser extremadamente difícil en la práctica, especialmente para mujeres sobrevivientes de violencia de género. Desde el primer momento de contacto con las autoridades hasta presentar su solicitud, acceder a representación o asesoría legal y ejercer sus derechos, enfrentarán obstáculos para poder sostenerse en la solicitud de protección; algunos de estos son generales y otros son específicos para mujeres sobrevivientes de violencia de género.

En esta sección se analizan las barreras que se presentan en cada paso del procedimiento de solicitud y se indican a la vez algunas buenas prácticas dirigidas a abogadas y abogados para asegurar el acceso al procedimiento ante la COMAR y la representación efectiva y exitosa en el mismo.

Otro reto lo constituye sin duda que las mujeres sobrevivientes de violencia de género escasamente se reconocen como tal, debido a los procesos de naturalización de la violencia. Es probable, entonces, que ellas mismas no identifiquen su vivencia como algo digno de mencionar en la solicitud, en la entrevista ante autoridades o incluso ante sus representantes.

100 Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/galerias/comar-aclara-tus-dudas?idiom=es>.

101 Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/comar-oficinas-presencia-y-acciones?idiom=es>.

1. El acceso al proceso de solicitud ante la COMAR

En general, son tres los lugares o momentos en los que una mujer puede acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiada ante la COMAR: 1) en un punto de entrada oficial (incluidas fronteras terrestres y aeropuertos); 2) en detención migratoria; y 3) en libertad, dentro del país.

A. En puntos de entrada oficial

Para muchas mujeres con necesidades de protección internacional, la primera oportunidad que tendrán para expresar su miedo de regresar a su país y su deseo de solicitar la condición de refugiado será al presentarse ante las autoridades en la frontera sur de México o bien en otros puntos de entrada internacional, incluidos aeropuertos.

De acuerdo con la LRPCAP, las autoridades migratorias deben identificar de manera proactiva a posibles solicitantes de asilo e informarles de su derecho a buscarlo y recibirlo;¹⁰² las solicitantes tienen derecho “a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras le concedan” (Artículo 19). No obstante, esto rara vez ocurre, pues en la práctica, existen barreras enormes para permitir el acceso en los puntos de entrada oficial, incluidas precisamente la falta de capacidad de autoridades migratorias para reconocer y después canalizar correctamente a solicitantes de asilo, así como la amenaza de detención automática o rechazo de personas que se identifican con necesidades de protección internacional. Este hecho deja a las mujeres en riesgo de devolución a su país de origen sin debido proceso y sin la oportunidad de ser escuchadas; asimismo, las autoridades fronterizas generalmente no cuentan con capacitación suficiente en lo que se refiere a la LRPCAP y sus obligaciones frente a grupos en situación de vulnerabilidad, incluidas mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género.

Aunado a lo anterior, la Ley de Migración dispone el traslado inmediato de solicitantes que no cuentan con un estatus migratorio regular a una estación migratoria,¹⁰³ lo que resulta en la detención automática de quienes requieren protección. Este supuesto no se encuentra regulado en la LRPCAP y es incompatible con el espíritu garantista de la Constitución mexicana, que en su Artículo 1º señala que los extranjeros que ingresen a territorio nacional tienen derecho a la libertad, libre tránsito y protección en la misma medida que las personas de nacionalidad mexicana; además, dicha mala práctica es contraria a los estándares internacionales que establecen que la detención migratoria debe ser utilizada como último recurso, de forma razonable y proporcional. Cabe mencionar que la LRPCAP no necesariamente contempla que las solicitantes de asilo deban ser trasladadas a la estación migratoria, debido a que la detención no es la primera opción. De esta manera, el miedo a la deportación inmediata o el rechazo en la frontera y la amenaza de detención automática son barreras muy significativas para el acceso a la solicitud de asilo.

Por ejemplo, si una mujer se identifica como solicitante de asilo al internarse al país en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), será automáticamente trasladada a la estación migratoria, aunque no requiera visa para internarse al país; por esta razón, muchas prefieren internarse como turistas, para posteriormente acudir a las oficinas de la COMAR para presentar su solicitud.

102 Reglamento de la LRPCAP, art. 16. I): El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: I. Detectar a los extranjeros que, derivado de las manifestaciones vertidas ante la autoridad migratoria o bien por su condición personal se pueda presumir que son posibles solicitantes de la condición de refugiado, informándoles su derecho a solicitar el reconocimiento de dicha condición.

103 Ley de Migración, art. 99: Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

Para muchas personas, incluidas mujeres sobrevivientes de violencia de género, el miedo de revelar situaciones de violencia ante autoridades en un contexto de frontera también puede ser un impedimento al acceso. Ellas no se autoidentifican de esa manera, no saben que pueden solicitar protección como sobrevivientes de violencia de género o no se sienten cómodas de revelar esa información ante autoridades fronterizas.¹⁰⁴

Finalmente, aunque la remisión al procedimiento ante la COMAR debe seguir una vez que las autoridades en frontera comprendan la necesidad o el deseo de una mujer de solicitar asilo, la falta de coordinación entre las autoridades fronterizas e interiores, junto con pocos mecanismos formales para transferir solicitudes, inhiben que esto suceda en la práctica.¹⁰⁵

B. En Estación Migratoria

Como se mencionó antes, la Ley de Migración dispone la detención (usando eufemísticamente la palabra presentación) de personas que no cuentan con una estancia regular. Para las personas en detención, acceder al proceso de determinación de la condición de refugiado es aún más complicado. Si bien las autoridades migratorias están obligadas a detectar posibles mujeres solicitantes de asilo detenidas, los procedimientos para hacerlo son inadecuados o están mal implementados en la práctica. En el caso de sobrevivientes de violencia sexual y de género, específicamente, de acuerdo con el Reglamento, las autoridades en detención migratoria están obligadas a entrevistar a las personas detenidas para detectar quiénes se encuentran en situación de vulnerabilidad¹⁰⁶ —incluidas, siguiendo a la LRPCAP, Artículo 20, sobrevivientes de violencia sexual y de género, pues, dice el Artículo 113 de la misma Ley,

En el caso de que los extranjeros sean mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad, e indígenas. O bien, víctimas o testigos de delitos graves cometidos en territorio nacional cuyo estado emocional no les permita tomar una decisión respecto a si desean retornar a su país de origen o permanecer en territorio nacional, *el Instituto tomará las medidas pertinentes a fin de que si así lo requieren se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas especializadas que puedan brindarles la atención que requieren.* En el caso de que los extranjeros víctimas de delito tengan situación migratoria regular en el país o hayan sido regularizados por el Instituto en términos de lo dispuesto por la presente Ley, el Instituto podrá canalizarlos a las instancias especializadas para su debida atención. El procedimiento que deberá seguir el Instituto para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas del delito se regulará en el Reglamento [énfasis agregado].

104 ACNUR, Intimate Partner Violence and Asylum in the Americas: Canada, Chile, México, Perú (22 noviembre 2019). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5dd8395d4.pdf>.

105 *Id.*

106 Reglamento de la Ley de Migración, art. 178: Cuando la autoridad migratoria tenga indicios de que una persona es posible víctima de la comisión de un delito, le practicará una entrevista para corroborar su situación de vulnerabilidad, misma que se hará constar en comparecencia y tendrá por objeto indagar, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

- I. Los antecedentes de la persona extranjera en su lugar de origen, su ámbito familiar, escolaridad, trabajo, situación económica, salud y otros relacionados;
- II. Los medios y recursos que utilizó la persona extranjera desde su lugar de origen hasta el lugar de destino, teniendo en cuenta las rutas, los medios de transporte y los trámites que haya realizado, y
- III. Su salud física y emocional, si existen diagnósticos médicos de enfermedades o lesiones, si dichas lesiones o enfermedades son evidentes a simple vista, o si existen manifestaciones de su estado emocional.

Además, se aplicará a la persona extranjera el cuestionario que para tal efecto elabore el Instituto, a fin de contar con mayores elementos que sustenten la detección e identificación de la persona extranjera como víctima de la posible comisión de un delito.

Aunque las autoridades migratorias realicen estas entrevistas, la mayoría de las mujeres y en general personas entrevistadas que han sido detenidas indican que nunca han recibido información sobre su derecho a solicitar asilo.¹⁰⁷

Por otra parte, aunque la LRPCAP dispone en su Artículo 21 que “Si el solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables”, en la práctica el acceso a la representación legal en detención es limitado. Aunque el proceso de autorización en estaciones migratorias para representantes jurídicos es claro, en el día a día no se respetan los plazos de resolución, la secrecía en las conversaciones entre abogado y cliente, entre otros derechos.

Otras barreras importantes son llevar en detención el procedimiento de solicitud y la falta de acceso a ayuda legal. Aunque existen alternativas a la detención (no previstas en la ley),¹⁰⁸ muchas solicitantes de asilo no se benefician de ellas. La carencia de un plan nacional de alternativas a la detención y la capacidad, incluida de la sociedad civil, para albergar y asistir materialmente a las mujeres que se benefician de una salida de estación migratoria sigue siendo una brecha de protección en México, en particular para las personas solicitantes de asilo pertenecientes a grupos vulnerables, como las familias con niñas y niños, personas LGBTQ+, sobrevivientes de violencia, mujeres en riesgo y niñez no acompañada.¹⁰⁹

C. En territorio nacional, en libertad

Estando dentro del país y en libertad, la solicitante debe llenar el prerregistro en línea o, bien, presentar un escrito libre en el que exprese su deseo de solicitar asilo. Una vez que la mujer envía la presolicitud, debe acudir a la oficina de la COMAR a proporcionar su número telefónico para programar una cita con el fin de llenar el formulario de solicitud. Como ya se mencionó, el mismo día de llenado del formulario la mujer debe recibir su constancia de trámite; no obstante, esto no siempre sucede en la práctica. Este proceso de varios pasos resulta un obstáculo para las personas que pierden su teléfono, pierden una llamada o cambian su número, ya que no tienen otro método para asegurar su cita. Además, es un claro impedimento para cualquier persona que no esté completamente decidida a solicitar asilo. El Centro de Registro de COMAR en Tapachula, inaugurado en 2019, es una buena práctica para abordar estas demoras y mejorar el acceso al proceso de asilo.

En las ciudades donde COMAR no tiene presencia, las solicitantes deben ingresar su solicitud a través del INM, lo que complica el procedimiento y puede desincentivar la presentación de su solicitud por cuanto no tienen confianza para acercarse al INM.

2. Solicitudes de traslado y situaciones de riesgo en México

La LRPCAP prohíbe a las solicitantes de asilo salir de la entidad federativa donde hicieron su solicitud durante la pendencia de esta; sin embargo, pueden pedir un traslado por contar con redes en otra entidad federativa o estar en una situación de peligro, por haber encontrado a su agente de persecución o haber sido víctima de algún delito que las ponga en riesgo. COMAR debe responder a la solicitud de traslado dentro de los tres días hábiles siguientes. No obstante, regularmente incumple este plazo y deja las solicitudes sin respuesta.

107 ACNUR, *Intimate Partner Violence and Asylum in the Americas: Canada, Chile, México, Perú*.

108 “UNHCR Global Strategy Beyond Detention: Mexico – Progress Under the Global Strategy Beyond Detention 2014–2019, mid 2016.”

109 *Id.*

Durante el procedimiento ante la COMAR, las “mujeres en riesgo”, que pueden incluir sobrevivientes de violencia de género, son un grupo de particular prioridad para traslados, ya que corren peligro si sus perseguidores –por ejemplo, parejas o exparejas abusivas– las ubican en el sur del país. De igual manera, las mujeres que viajan solas o con sus hijas e hijos pueden presentar necesidades especialmente agudas para trasladarse a otra parte del país donde cuentan con redes de apoyo, ya sea de familiares, amigos u organizaciones de la sociedad civil.

Desde el 2018 han aumentado las reubicaciones por medidas de seguridad, ya que los agresores, que muchas veces también son los persecutores, identifican a las mujeres en los sitios a los que recurren (COMAR, INM, albergues, etcétera) y las amenazan nuevamente. Ellas mismas reconocen no sentirse seguras ni poder confiar en nadie más que en las autoridades como la COMAR o el propio ACNUR; otras mujeres comienzan a activar sus redes de apoyo para desplazarse dentro del país; cabe resaltar, sin embargo, que se han registrado casos en los que por la desesperación de salir, vuelven a caer en entornos de violencia al no conocer ni saber quién es la persona que las está apoyando, ya que toda la interacción se ha llevado a cabo por medio de las redes sociales.

Asimismo, las mujeres que han recibido una salida de la estación migratoria enfrentan obstáculos particulares debido a que no son elegibles para recibir traslados; esta situación puede llevar en ciertos casos al abandono del procedimiento ante la COMAR para salvaguardar su vida e integridad.

3. El acceso a la representación legal

Aunque el Artículo 21 de la LRPCAP permite la presencia de un representante legal en la entrevista con la COMAR, no mandata la representación legal universal y gratuita en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, en contravención de los estándares interamericanos en la materia.¹¹⁰ Es preocupante esta falta de acceso a la representación legal para la mayoría de solicitantes de asilo; en los casos de mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género, el hecho de no contar con representación legal puede inhibir seriamente la presentación efectiva de su caso ante la COMAR y, por ende, sus posibilidades de recibir protección internacional (véase en general sección IV, sobre buenas prácticas para la representación legal).

El acceso a la representación legal desde la detención migratoria es aún más difícil; la restricción del acceso de organizaciones de la sociedad civil y de abogadas o abogados a las estaciones migratorias constituye una fuerte barrera para que las mujeres puedan solicitar asilo y recibir una resolución positiva.

Por último, es importante señalar que en un intento por mitigar esta situación, el Instituto Federal de la Defensoría Pública firmó un acuerdo con la COMAR en 2019, sin que se conozcan hasta el momento los alcances de esta alianza.

4. Tiempos de espera

Los largos tiempos de espera mientras se lleva a cabo el procedimiento ante la COMAR presentan un desafío particular; si bien la LRPCAP dispone que las solicitudes deben recibir respuesta dentro de cuarenta y cinco días hábiles, este procedimiento regularmente dura más de seis meses o incluso más de un año en algunas partes de México.

Estos periodos impactan de manera determinante en las solicitudes de sobrevivientes de violencia de género. Mientras esperan, no cuentan con un estatus migratorio definitivo, y tampoco pueden adelantar pro-

¹¹⁰ Corte IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 142.

cesos como la reunificación familiar ni, en la mayoría de los casos, moverse de entidad federativa. Todo esto también inhibe su integración en la sociedad y el acceso al trabajo y a otros servicios necesarios.

Asimismo, redundan en la posibilidad de que las mujeres presenten su caso. En muchas ocasiones, la dificultad para obtener pruebas documentales de violencia de género (v.g. reportes de policía, reportes médicos) significa que los procesos dependen en gran medida de testimonios. Durante el procedimiento, el contar con los testimonios de terceros e incluso la memoria sobre sus vivencias desempeñan un papel relevante, ya que para algunas mujeres son la única prueba que tienen sobre los hechos específicos. Además, al tratarse de situaciones de violencia que pueden generar una huella traumática, si no se trabaja adecuadamente durante este tiempo no sólo con la finalidad de obtener un resultado positivo en el procedimiento, sino para el bienestar emocional de la propia mujer, la información puede llegar a perderse o alterarse, es decir, la memoria no tiene la capacidad suficiente de procesar el evento y esta se almacena disfuncionalmente, generando un desajuste a nivel físico y emocional.¹¹¹

5. Acceso a derechos durante el procedimiento ante la COMAR

La Ley de Migración dispone en su Artículo 8:

Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

No obstante estas claras disposiciones, al carecer de documentación migratoria, en la práctica las migrantes enfrentan fuertes barreras para acceder en condiciones de igualdad y sin discriminación a la atención médica, la educación y el trabajo. Un recurso de la COMAR que favorece el acceso a servicios públicos, por ejemplo de salud y educación, es la emisión de la CURP junto con la constancia de trámite.

Asimismo, la LRPCAP establece que la COMAR debe “garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial” (Artículo 20). Sin embargo, la Comisión no cuenta con el presupuesto para administrar programas de asistencia humanitaria en la práctica y, en cambio, deriva a los solicitantes de asilo a instituciones públicas o de la sociedad civil; por ejemplo, a albergues para víctimas de violencia y a atención médica. El ACNUR también administra programas de asistencia humanitaria a solicitantes de asilo en diversas ciudades del país, los cuales son un apoyo muy importante para estas mujeres.

6. La detección de violencia de género y otras condiciones de vulnerabilidad

La detección temprana de violencia de género es crucial para apoyar a las mujeres sobrevivientes durante el proceso ante la COMAR. En teoría, con base en la LRPCAP, Artículo 20, el sistema de procesamiento

111 ACNUR, *Intimate Partner Violence and Asylum in the Americas: Canada, Chile, México, Perú*.

de refugiados de México busca identificar a las y los solicitantes vulnerables para que reciban asistencia institucional desde el principio de la etapa de solicitud formal, pues

Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.

La COMAR también realiza una entrevista de asistencia en la que se valoran situaciones de vulnerabilidad y necesidades inmediatas (salud, vivienda, educación, empleo, unidad familiar, etcétera), con la finalidad de atenderlas y tomar medidas tendientes a garantizar los derechos de las personas solicitantes, lo que incluye el acceso a programas sociales y a una estancia regular en el país como visitante por razones humanitarias. Si una mujer es identificada como vulnerable, se canaliza a través de la División de Grupos Vulnerables; esto significa que su entrevista de elegibilidad será realizada por un adjudicador con capacitación adicional. Por lo tanto, *si existe la capacitación adecuada* en temas de violencia y los efectos que esta acarrea en las mujeres, dicha entrevista será clave tanto para *reconocer a las mujeres sobrevivientes de violencia basada en género como también, para que ellas identifiquen que las situaciones de violencia vividas, muchas veces normalizadas por el contexto social en el que habitan, son una causal más para su protección dentro de México y el reconocimiento de su condición como refugiadas*. Aunque este es el procedimiento establecido en la ley, en la práctica hay escasos recursos, poco financiamiento, insuficiente acceso a los programas gubernamentales, por lo cual los apoyos que proporcionan los albergues y la sociedad civil resultan cruciales.

7. Niñas, niños y adolescentes en el proceso ante la COMAR

Tratándose de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados en condiciones de vulnerabilidad, la detección será fundamental para una protección y restitución de derechos efectiva. El principal reto de cualquier institución al realizar entrevistas de primer contacto con niñas, niños y adolescentes, en específico no acompañados o separados, es la detección y registro de indicios para recurrir a la protección internacional. A partir de ese primer contacto, podrán ser canalizados a la COMAR, a fin de que en el marco de sus atribuciones brinde información adecuada atendiendo al sexo, madurez y edad en concordancia con el sistema de protección internacional. El aviso y acompañamiento de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en este proceso es primordial, ya que pueden ejercer la representación en coadyuvancia y dar seguimiento a las medidas de protección mediante el Plan de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescente durante todo el proceso con COMAR.

El Artículo 20 de la LRPCAP señala:

En ningún momento las niñas, niños o adolescentes solicitantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o lugares habilitados. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior conforme a lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El primer contacto, así como la canalización de niñas, niños y adolescentes y familias solicitantes de la condición de refugiado, ya no se llevarán a cabo en la estación migratoria, como lo señala la normatividad interna de la COMAR, si no en albergues de primera acogida o, bien, para algunas familias, en las instalaciones de la misma Comisión.

Una vez admitida la solicitud en COMAR, el personal debe hacer adecuaciones para allegarse de los elementos necesarios que permitan el proceso con niñas, niños y adolescentes, como proporcionarles la información de acuerdo con su edad y desarrollo cognitivo sobre el procedimiento de la condición de refugiado: durante el proceso el o la solicitante puede promover por sí mismo o a través de su representante legal y en las entrevistas puede estar acompañada por su representante. La entrevista será fundamental identificar situaciones de riesgo o cualquier violación a sus derechos humanos.

El Artículo 23 de la LRPCAP señala:

La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud. En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, se estará a lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

C. La entrevista de elegibilidad

1. Aspectos generales

La entrevista de elegibilidad es un momento de importancia central dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado debido a que la solicitante tiene la oportunidad de exponer ante la COMAR los hechos y circunstancias de su solicitud. Por ende, es obligación de la Comisión

realizar las entrevistas de elegibilidad de la forma más personal y completa posible. El buen desarrollo de la entrevista de elegibilidad garantizará que el examinador pueda hacer un análisis adecuado e individualizado de la solicitud de reconocimiento, a fin de emitir una determinación apegada a estándares nacionales e internacionales de protección.¹¹²

De acuerdo con las Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y su Protocolo de 1967, así como la Conclusión núm. 64 del Comité Ejecutivo, Mujeres Refugiadas y la Protección Internacional, las solicitantes pueden pedir una o un entrevistador e intérprete del género de su preferencia; no obstante, este tipo de solicitudes puede retrasar la entrevista, debido a la falta de personal capacitado y calificado.

Como se ha establecido antes, los casos identificados como “vulnerables” deben ser asignados a adjudicadores con capacitación particular en la materia. No obstante, las limitaciones al respecto impiden en muchas ocasiones que las personas adjudicadoras posean conocimientos adecuados referentes al enfoque de género, la violencia de género o el ciclo de la violencia, consecuencia de lo cual es la aplicación de técnicas de entrevista inapropiadas o poco sensibles, desprovistas de suficientes herramientas de contención y primeros auxilios psicológicos.¹¹³ Todo esto conlleva a un riesgo elevado de retraumatización durante la entrevista, situación que impactará en las diferentes esferas emocionales y físicas de las mujeres. Aunque más adelante se ahondará específicamente en este tema, resulta importante señalar

112 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), “Observaciones sobre la actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados” (2017). Disponible en: http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2017/05/Anexo1segob_Solicitantes.pdf.

113 ACNUR, Intimate Partner Violence and Asylum in the Americas: Canada, Chile, México, Perú.

que la entrevista de elegibilidad, al ser pieza clave para el reconocimiento de la condición de refugiadas, se verá perjudicada si se lleva a cabo en un ambiente poco sensible o carente de capacidad técnica. Es decir, si la mujer no cuenta con las herramientas suficientes para hacer frente a este tipo de situaciones que generan tensión o, simplemente, le cuesta reconocer que los eventos de violencia que ha vivido son una causal para obtener protección internacional, el adjudicador recibirá una información parcializada y limitada que le impedirá realizar una detección más precisa sobre el impacto que la violencia de género acarrea en las mujeres.

Un tema particularmente relevante para las sobrevivientes de violencia sexual y de género es el derecho a una entrevista individual, disposición que en la práctica no siempre se cumple. El Artículo 31 del Reglamento de la LRPCAP dispone que la COMAR

procurará garantizar a todas las personas que acompañen al solicitante, la oportunidad de ser entrevistados individualmente, con el propósito de identificar si se trata de extranjeros que pudieran presentar una solicitud independiente.

Durante el procedimiento, los servidores públicos de la Coordinación tendrán presentes las particularidades en la comunicación que pudieran surgir en virtud del sexo, género, condición de vulnerabilidad o bien de elementos culturales, edad y diversidad de los solicitantes; especialmente en lo que respecta a la comunicación no verbal.

En el caso de sobrevivientes de violencia sexual y de género, es crucial llevar a cabo una entrevista individual, sin la presencia de parejas, hijas, hijos u otros familiares, para asegurar que las mujeres puedan hablar en un ambiente confidencial de situaciones de violencia sexual, de dinámicas de abuso doméstico u otras prácticas de las cuales han sido víctimas, así como de distintos escenarios de violencia. En este sentido, la dificultad para asegurar que las y los hijos sean cuidados durante una entrevista es una barrera estructural significativa para las mujeres.

Además del cumplimiento estricto de la obligación de realizar la entrevista por separado, también se debe asegurar que esta tenga la finalidad “de identificar si se trata de extranjeros que pudieran presentar una solicitud independiente” y no meramente de convalidar o reforzar los hechos de la solicitud del solicitante principal.

El Reglamento de la LRPCAP dispone que “toda la información proporcionada por el solicitante será tratada con estricta confidencialidad” (Artículo 28), y que “En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, pudiendo estar acompañado por su representante legal” (Artículo 21). Sin embargo, en muchos casos las entrevistas son realizadas de forma telefónica (en particular con solicitantes que viven lejos de las oficinas de la COMAR) o en estaciones migratorias. Si bien la Comisión ha expandido sus criterios para llevar a cabo entrevistas por video llamada durante la pandemia por COVID-19, este medio no es idóneo, pues no genera cercanía ni confianza para relatar situaciones traumáticas o dolorosas, ni permite al entrevistador evaluar la comunicación no-verbal y corporal de la solicitante.

Finalmente, aunque no se establece una duración máxima para las entrevistas, pueden extenderse de una a varias horas, y también se pueden llevar a cabo múltiples entrevistas.¹¹⁴ El ACNUR establece de manera clara que se deben dar pausas de cinco minutos por cada hora de entrevista, lineamiento no siempre ob-

114 Guía práctica: Información y consejos sobre entrevistas de elegibilidad en el procedimiento de protección a refugiados en México. Disponible en: <https://ibero.mx/files/2019/guia-practica-refugiados-mexico.pdf>.

servado por la COMAR. Este tipo de prácticas desgastan física y psicológicamente a las y los solicitantes, dificultando poder expresar de forma completa sus historias.¹¹⁵

2. Buenas prácticas internacionales y comparadas

En las entrevistas de elegibilidad es necesario crear un ambiente de respeto y confianza para que la solicitante pueda expresarse y narrar su situación de la manera más objetiva. Para tal fin, el ACNUR formuló los lineamientos sobre las metodologías y técnicas adecuadas.

De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), los siguientes son algunos de los elementos mínimos que destaca la ACNUR:

- Las mujeres que presentan solicitudes de estatuto de refugiada por motivos de género, y en particular las sobrevivientes de torturas o trauma, necesitan un ambiente solidario en donde puedan sentirse seguras respecto de la confidencialidad de su solicitud.
- Cuando se prevé que un caso en particular puede tratarse de una solicitud relacionada con el género, se necesita una preparación adecuada, que permita desarrollar una relación de confianza con la solicitante y posibilite al entrevistador hacer las preguntas pertinentes y tratar con los problemas que puedan surgir durante la entrevista.
- En el caso particular de las víctimas de violencia sexual u otras formas de trauma, es posible que sea necesaria una segunda entrevista o varias entrevistas consecutivas, con el fin de establecer una cierta confianza y obtener toda la información necesaria. En este sentido, los entrevistadores deberán mostrarse sensibles al trauma y las emociones de la entrevistada, y deberán suspender la entrevista si la solicitante se altera emocionalmente.
- Las mujeres solicitantes de asilo deberán ser entrevistadas por separado, sin la presencia de miembros masculinos de la familia, con el fin de garantizar que tengan la oportunidad de exponer su caso. Se les deberá explicar que podrían tener una solicitud válida por derecho propio.
- Las solicitantes deberán ser informadas de su derecho a elegir entrevistadores e intérpretes de su mismo sexo; éstos deberían ser asignados automáticamente a las mujeres solicitantes de asilo.
- En aquellos casos donde la entrevista llegue a tener una duración mayor a 1 hora, el entrevistador deberá realizar pausas de 10 minutos que ayuden a la solicitante a relajarse y descansar. Es necesario recordar que la entrevista es un ejercicio intenso que agota física y emocionalmente a todos las y los participantes en el proceso.
- Se debería disponer de los mecanismos necesarios para referir a las solicitantes a asistentes psicosociales y otros servicios de apoyo.
- Se deberá recopilar información sobre el país de origen que sea relevante para las solicitudes de mujeres, como la situación de las mujeres ante la ley, los derechos políticos, sociales y económicos de las mujeres, las costumbres sociales y culturales del país y las consecuencias de su transgresión.

Por otra parte, en 2006, Canadá publicó lineamientos procesales para personas en situación de vulnerabilidad que comparecen ante la autoridad migratoria, definiéndolas como aquellas cuya capacidad de presentar su caso ante la autoridad migratoria sería "gravemente impedida", incluidas personas con enfermedades mentales, menores de edad, mayores, víctimas de tortura, sobrevivientes de genocidio y crí-

115 CMDPDH, "Observaciones sobre la actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados" (2017). Disponible en: http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2017/05/Anexo1SEG0B_Solicitantes.pdf.

menes de lesa humanidad, y mujeres víctimas de persecución por razones de género. Disponen que cuando sea “razonablemente posible”, la vulnerabilidad debe acreditarse con pruebas independientes y creíbles (por ejemplo, un peritaje), y establecen las siguientes adaptaciones posibles:

1. Permitir a la persona vulnerable dar evidencia por medio de videoconferencia u otros.
2. Permitir la presencia de una persona de apoyo en la audiencia.
3. Crear un ambiente más informal para la audiencia.
4. Variar el orden de las preguntas.
5. Excluir a personas que no son parte del juicio de la sala.
6. Dar un panel de tomadores de decisión e intérprete de determinado género.
7. Explicar los procedimientos ante la autoridad a la persona.
8. Cualquier otra adaptación que sea razonable bajo las circunstancias.¹¹⁶

En un estudio comparado de nueve países europeos se identificaron diversas buenas prácticas procesales que pueden favorecer a mujeres víctimas de violencia sexual y de género, como grupo en especial condición de vulnerabilidad. Estos incluyen, *inter alia*, adjudicación prioritaria en primera instancia, flexibilización de plazos para favorecer la revelación de información relevante a la solicitud, garantías de acceso a atención médica o psicológica antes de la entrevista, atención especial o prioritaria a las mujeres en frontera para identificar a víctimas de trata, la posibilidad de escoger el género de la persona que le entrevista, capacitación obligatoria con perspectiva de género para adjudicadores de primera instancia y provisión de cuidados para hijas e hijos durante las entrevistas. Este estudio enfatizó que es particularmente importante el monitoreo de la implementación de estas, ya que su simple existencia en ley o reglamento no siempre se traducen en su realización en la práctica.¹¹⁷

116 Immigration and Refugee Board of Canada, *Guideline 8: Guideline on Procedures with Respect to Vulnerable Persons Appearing before the IRB* (2006, actualizado 2012). Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/462e14b72.pdf>.

117 Véase European Parliament, *Gender Related Asylum Claims in Europe* (2012), 132.

El presente capítulo tiene la finalidad de ser una especie de “guía práctica” enfocada a casos de violencia sexual y de género, tanto para su análisis y preparación como para la relación profesional y el trabajo con mujeres sobrevivientes de esta ante la COMAR.

A. Análisis legal para la preparación y presentación de un caso de violencia de género

La presente sección ofrece lineamientos y guías de análisis para los principales problemas jurídicos que suelen presentar los casos de mujeres sobrevivientes de violencia de género.

1. Probar un daño que llegue a ser considerado “persecución”

Para ser reconocida como refugiada, una mujer sobreviviente de violencia de género debe tener “fundados temores” o acreditar el riesgo de persecución a futuro. Un tema de entrada, entonces, es demostrar que los actos u omisiones sufridos o temidos alcanzan un grado de severidad que puedan ser considerados “persecución”.

De acuerdo con el Reglamento de la LRPCAP:

Artículo 5.- Los actos y hechos que originen temores fundados de persecución, según lo previsto en el artículo 13 de la Ley, deberán constituir, debido a su naturaleza o a su carácter reiterado, violaciones a derechos fundamentales. Los actos y hechos no requieren estar basados estrictamente en experiencias personales del solicitante.

Artículo 6.- Los actos de persecución a que refiere el artículo 13 de la Ley podrán revestir, entre otras, las formas siguientes:

- I. Actos de violencia física o psicológica, incluidos los actos de violencia sexual;
- II. Medidas legislativas, administrativas o judiciales que resulten gravemente discriminatorias en sí mismas o al ser implementadas;
- III. Sujeción a proceso o aplicación de penas en forma desproporcionada o gravemente discriminatorias;
- IV. Denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o gravemente discriminatorias, y
- V. Conjunto de medidas concurrentes que conlleven persecución.

El Reglamento es acorde con los estándares internacionales respectivos, los cuales exigen un análisis a partir del derecho internacional de derechos humanos para establecer si los actos sufridos o temidos han sido calificados como violación a los derechos humanos y si han sido calificados como tratos crueles, inhumanos o degradantes o tortura. En lo que hace a la violencia de género, es clave recordar que el hecho de que ciertos actos o formas de discriminación sean costumbre, práctica tradicional o se basen en creencias religiosas, no exime la posibilidad de que puedan constituir una violación a derechos humanos.

Para el ACNUR, en las Directrices sobre Protección Internacional No. 1, párrafo 9, el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido que

la violación y otras formas de violencia de género, tales como la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina, la violencia doméstica y la trata de personas, constituyen actos que ocasionan un profundo sufrimiento y daño tanto mental como físico, y que han sido utilizadas como mecanismos de persecución, ya sea por agentes estatales o particulares.¹¹⁸

Por su parte, el párrafo 15 de la Recomendación 32 de la CEDAW establece que “Las formas de persecución relacionadas con el género son las que van dirigidas contra una mujer por el mero hecho de serlo o que afectan en forma desproporcionada a las mujeres”. En este sentido, “entender cómo se violan los derechos de las mujeres es fundamental para *identificar esas formas de persecución*”. Al respecto puntualiza:

la violencia contra las mujeres, que se prohíbe por suponer una discriminación contra ellas, es una de las principales formas de persecución que sufren las mujeres en el contexto del estatuto de refugiado y el asilo. La violencia contra la mujer, al igual que otras formas de persecución por razón de género, puede infringir algunas disposiciones concretas de la Convención. Asimismo, han sido reconocidas en la ley y en la práctica como motivos legítimos para invocar la protección internacional, y entre ellas cabe señalar *la amenaza de mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso o a edad temprana, la amenaza de violencia o los denominados “delitos de honor”, la trata de mujeres, los ataques con ácido, la violación y otras formas de agresión sexual, las formas graves de violencia doméstica, la imposición de la pena capital u otras penas físicas contempladas en los sistemas de justicia discriminatorios, la esterilización forzada, la persecución política o religiosa por manifestar opiniones feministas o de otra índole y las consecuencias persecutorias de no acatar las normas y convenciones sociales prescritas en relación con el género o por reivindicar sus derechos* en virtud de la Convención [énfasis agregado].

Además de estos estándares y derecho internacional vinculante para México, se pueden retomar las fuentes de la legislación nacional aplicable a la garantía de una vida libre de violencia y trato igualitario para las mujeres en México.

Asimismo, la LGAMVLV, Artículo 5, fracción VIII, clarifica que por “derechos humanos de las mujeres” se entienden

los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia.

En el próximo apartado se analizarán las garantías y estándares contenidos en y desarrollados a partir de esos y otros instrumentos internacionales.

No sólo es relevante invocar estos derechos en los procedimientos de solicitud de asilo, sino también solicitar a las autoridades migratorias la canalización a los servicios que otorgan los diversos sistemas de protección a las mujeres víctimas de violencia.

A la par del análisis y argumentación jurídica de que los actos u omisiones sufridos o temidos constituyen persecución, es necesario considerar los elementos de prueba con los que se cuenta que pueden sustentar la persecución. Estos pueden incluir, entre otros:

118 Véase también párrafo 18.

- El testimonio de la solicitante o bien de terceros con conocimiento directo de los hechos ocurridos.
- Récor­ds mé­di­cos del país de origen (por ejemplo, si la mujer recibió atención médica por alguna lesión) o evaluaciones médicas llevadas a cabo en México.
- Informes o peritajes psicológicos de la solicitante, incluidos Protocolos de Estambul (por ejemplo, para sustentar la gravedad de los impactos de hechos violentos en la solicitante; para sustentar que ha sido víctima de tortura).
- Notas de prensa sobre hechos específicos ocurridos en el caso de la mujer (v.g. tiroteos, asesinatos)

2. Casos o temáticas comunes que podrían ser tipificados bajo la causal género

En adición a las directrices y estándares internacionales presentados en el capítulo II, el ACNUR ha desarrollado directrices particulares para el reconocimiento de mujeres refugiadas provenientes de diversos países de la región. En particular:

- *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Guatemala (enero 2018).*¹¹⁹
- *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador (mayo 2016).*¹²⁰
- *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras (julio 2016).*¹²¹
- *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia (septiembre 2015).*¹²²
- *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos (marzo 2018).*¹²³

Estas directrices incluyen consideraciones específicas respecto de “mujeres y niñas con perfiles específicos o en circunstancias específicas”, las cuales pueden incluir, entre otras:

- Violencia doméstica.
- Trata de personas.¹²⁴
- Violencia sexual.
- Femicidio.
- Violencia de género ejercida por pandillas y grupos del crimen organizado.
- Defensoras de derechos humanos.
- Mutilación genital femenina y asesinatos de honor (casos no tan comunes en México, pero sobre los que existe una significativa jurisprudencia comparada e internacional).

119 Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11658.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11658>.

120 Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10786.pdf>.

121 Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=58dceb5b4>.

122 Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=56333c144>.

123 Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5aa076f74.html>.

124 Véase ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 7*.

- Violencia y discriminación contra personas LGTBIQ+, incluidas mujeres lesbianas, bisexuales y trans.¹²⁵

Además de estudios con perspectiva de género y perspectiva de trauma (ciclos de violencia, situaciones de vulnerabilidad que no permiten a la mujer salir y defenderse de una situación violenta, etcétera). Asimismo, un análisis interseccional (factores de raza, clase social, pobreza, edad, educación, etcétera, que crearon una situación de mayor riesgo o victimización particularmente grave).

Debemos recordar que bajo ciertas circunstancias, la categoría *género* como causal de persecución también puede ser atribuida o imputada a la solicitante. Por ejemplo, una mujer que no pertenece al grupo LGTBIQ+, pero es percibida en la sociedad o por sus perseguidores como lesbiana o como mujer trans, podría ser blanco de persecución a causa de esta percepción de su género u orientación sexual, misma que no es su género u orientación sexual verdadera.

Una amplia tipificación de las conductas referentes a la acreditación de la violencia de género es proveída por la LGAMVLV.

Art. 5(IV). Violencia contra las Mujeres: Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

En su artículo 6, puntualiza:

- I. La violencia psicológica.- Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;
- II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;
- III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- IV. Violencia económica.- Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;
- V. La violencia sexual.- Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y
- VI. *Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres* [énfasis agregado].

125 Véase ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 9*.

3. Casos o temáticas que podrían ser tipificados además bajo las causales *raza, religión u opinión política*

Como se mencionó en apartados anteriores, es necesario identificar, en cada caso, todos los posibles argumentos legales bajo los cuales la mujer puede ser reconocida como refugiada.

En este sentido, una solicitud bajo la causal *género* también podría encuadrar, según el caso, en cualquiera de las otras causales de la Convención (así como cualquiera de las de la definición de Cartagena), aunque es más común que este tipo de solicitudes puedan encuadrar bajo *religión y grupo social particular*, así como *raza*.

Un *grupo social particular* “es un grupo de personas que comparten una característica en común distinta al hecho de ser perseguidas, o que son percibidas como grupo por la sociedad. A menudo, la característica será innata, inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el propio ejercicio de derechos humanos” (párrafo 29). Tanto las mujeres, como las personas LGBTQ+ pueden constituir un grupo social particular. La familia también puede constituir un grupo social particular.

4. Casos o temáticas comunes que podrían ser tipificados bajo las causales *violaciones masivas a derechos humanos o violencia generalizada (definición de la Declaración de Cartagena)*

Como se señaló en capítulos anteriores, a la fecha no se cuenta con lineamientos que permitan analizar la manera en que la COMAR toma en cuenta información sobre violencia de género en su valoración respecto de si una solicitante de la condición de refugiada puede ser reconocida bajo la definición de la Declaración de Cartagena. Es necesario que estas causales sean tomadas en cuenta como factores a analizar en la definición de Cartagena; esta sección se enfocará en particular en las más usadas en México hasta la fecha: violaciones masivas a derechos humanos y violencia generalizada.

La *violencia generalizada* es definida en el Artículo 4, fracción VII del Reglamento de la LRPCAP como “Enfrentamientos en el país de origen o residencia habitual, cuya naturaleza sea continua, general y sostenida, en los cuales se use la fuerza de manera indiscriminada”. Dentro de esta definición, evidentemente cabrían situaciones de violencia generalizada contra las mujeres, por ejemplo, violencia doméstica, feminicidios u otros tratos o situaciones de violencia “continua, general y sostenida” e “indiscriminada” en el país de origen.

La existencia de altas tasas de violencia contra las mujeres y la impunidad frente a estos delitos o la presencia de patrones establecidos de ciertos tipos de violencia contra la mujer (v.g. feminicidio, violencia doméstica) llegan a constituir una situación de violencia generalizada, podría ser establecida a nivel nacional, regional o comunitario (por ejemplo, en comunidades rurales o indígenas). Dentro de este panorama, se situarán los hechos específicos del caso.

La legislación referente a la protección de violencia contra las mujeres que se ha propuesto como legislación concurrente en la solicitud de asilo de mujeres sobrevivientes de violencia de género y solicitantes de asilo tiene prevista la Declaración de Alerta de Género en entidades en donde se ha acreditado la violencia generalizada hacia las mujeres. Actualmente, 19 entidades en México cuentan con este procedimiento; sin embargo, no opera para el propio proceso de asilo, pero sí para agilizar las medidas de protección (entre ellas el traslado) a mujeres sobrevivientes de la violencia transnacional que opera el crimen organizado.

Las *violaciones masivas de los derechos humanos*, por su parte, son definidas en el mismo capítulo 4, fracción X, del Reglamento de la LRPCAP como “Las conductas violatorias contra los derechos humanos y

las libertades fundamentales en el país de origen, a gran escala y conforme a una política determinada”. Esta definición exige la existencia de una “política determinada” bajo la cual se violan derechos humanos “a gran escala” en el país. De acuerdo con esta definición, podrían haber leyes persecutorias, por ejemplo, de la comunidad LGBTIQ+ (o bien, una política aparente o explícita de no actuación estatal frente a persecuciones de personas LGBTIQ+ por terceros).

Para diseñar argumentos respecto de la existencia de una política que viola sistemáticamente sus derechos humanos se podrían considerar las tasas de violencia y homicidio contra un grupo como mujeres trans en diversos países de la región y la falta de protección y prevención efectiva por parte del Estado.

Asimismo, en el uso de esta definición en México ha sido fundamental el reconocimiento de casos diferenciados dentro de las políticas violatorias de derechos humanos en personas en condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, los primeros reconocimientos de personas venezolanas como refugiadas bajo esta definición estuvieron dirigidos a personas con VIH que no podrían acceder al tratamiento médico que necesitaban debido a la situación de desabasto y crisis económica y política en su país.¹²⁶ Es clave analizar los impactos diferenciados ante una situación generalizada de violación masiva a derechos humanos en grupos particulares, incluidas mujeres víctimas de violencia sexual y de género, así como personas LGBTIQ+, personas con necesidades médicas, niñez y otros. Por ejemplo, en el contexto actual de Venezuela, la falta de acceso a la atención en salud reproductiva y atención pre y postnatal es un factor de riesgo diferenciado frente a la situación generalizada de total desabasto en los hospitales venezolanos.

Ahora bien, con un esquema de argumento, es necesario pensar en las pruebas que lo puedan sustentar: tanto la existencia de una situación de violencia generalizada o violación masiva a derechos humanos específica a la violencia sexual y de género, como el encuadre de los hechos específicos del caso dentro de la misma.

5. Probar el nexo entre la persecución temida o sufrida y la causal *género* (u otro)

Se sugiere abogar por la adopción de una definición más amplia de *género* que la incluida en la LRPCAP. La del ACNUR, por ejemplo, ofrece, en las Directrices sobre Protección Internacional No. 1, párrafo 3, mayores elementos para entender el concepto y argumentar el vínculo (nexo) entre la persecución y sus razones, al definirlo como “la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo”.

¿Cómo demostrar entonces que, en un caso concreto, la violencia o persecución sufrida es “a causa de” “la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo”?

El párrafo 21 de las mismas Directrices del ACNUR establece:

En situaciones en las que exista un riesgo de ser perseguido por un agente no estatal (por ej. cónyuge, compañero u otros agentes no estatales) por razones relacionadas con alguno de los motivos de la Convención, se establece el nexo causal, independientemente de que la ausencia de protección por parte del Estado guarde o no relación con la Convención. Asimismo, cuando el riesgo de ser perseguido por un agente no estatal no esté

¹²⁶ Amnistía Internacional, “Cómo un venezolano que vive con el VIH podría cambiar la forma en que México trata a las personas refugiadas” (21 de diciembre de 2017). Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/12/how-a-venezuelan-living-with-hiv-could-change-the-way-mexico-deals-with-refugees/>.

relacionado con un motivo de la Convención, pero la incapacidad y renuencia del Estado de dar protección es por un motivo de la Convención el nexo causal también se establece.

A su vez, la información del país de origen puede resultar importante para sustentar la existencia de una cultura o patrón de violación de los derechos de las mujeres en la sociedad o en una comunidad en particular. Las tasas de femicidio, de violencia doméstica, de desapariciones de mujeres y otros indicadores, así como las tasas de impunidad respecto de las mismas, pueden sustentar un argumento sobre la discriminación hacia las mujeres y su tácita aceptación por parte de la sociedad. También pueden resultar relevantes los informes publicados por grupos feministas o de derechos humanos en el país de origen referentes a estas problemáticas.

Como ya se señaló, el análisis desarrollado en el caso Campo Algodonero ofrece una hoja de ruta para construir este tipo de argumentación jurídica respecto de un contexto que impacta, por un lado, en las formas de violencia y discriminación ejercidas contra las mujeres y, por el otro, en la protección estatal (no) disponible (una ausencia de debida diligencia en el actuar de autoridades estatales y carencia de medidas efectivas de prevención y erradicación de violencia de género) en diversos países de la región y del mundo. Estos pueden ser elementos relevantes tanto para determinar el nexo causal con la categoría *género* u otra o para demostrar que el caso encuadra en los criterios de la definición de Cartagena, así como para realizar el análisis de la disponibilidad de protección estatal frente a determinados hechos de violencia de género en los casos de mujeres víctimas de violencia de género.

6. Probar que el Estado no pueda o no quiera proteger a la solicitante

En casos que involucran violencia o persecución cometida por actores privados o no estatales, la solicitante debe demostrar que el Estado no puede o no la quiere proteger de esa violencia. En casos de persecución basada en género, el contraargumento muchas veces empezaría desde el marco legal nacional para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia; la ratificación de instrumentos internacionales en la materia; la existencia de mecanismos para el adelanto de las mujeres o instituciones del Estado, incluidas secretarías, fiscalías especializadas y figuras similares dedicadas a combatir la discriminación y violencia en contra de las mujeres con mandato en su protección y la garantía de sus libertades; y la existencia de otros sistemas de apoyo en el país o la sociedad para mujeres víctimas de violencia de género. Además de:

- Análisis bajo dos supuestos: si la persecución es a manos de agentes estatales o si la persecución es a manos de terceros.
- Cargas de prueba, estándares para cada tipo de caso.
- Uso de información de país de origen, testimonios para probar en el caso concreto.

De acuerdo con el Reglamento de la LRPCAP,

Artículo 7.- La persecución a que refiere el artículo 13 de la Ley podrá ser llevada a cabo, entre otros actores, por representantes o miembros de:

- I. El Estado o personas que actúen de manera legítima o ilegítima en su nombre;
- II. Asociaciones u organizaciones que controlen el territorio de un Estado o una parte considerable del mismo;
- III. Agentes no estatales, cuando sean tolerados por las autoridades o bien, si éstas se niegan o son incapaces de proporcionar protección eficaz en contra de las acciones de éstos, y
- IV. Sectores de la población que no respetan las normas establecidas por los ordenamientos legales.

Por lo tanto, es relevante considerar en todo caso de persecución por motivos de género la situación que reina en la práctica: las tasas de violencia en contra de las mujeres (o bien, la ausencia de estadísticas

confiables al respecto); la asignación de recursos económicos y humanos (capacitados) a dichas instituciones del Estado que permitan su adecuado funcionamiento; las evaluaciones recientes de instancias multilaterales en relación con los indicadores del adelanto de las mujeres, otros órganos internacionales (v.g. órganos de tratado y procedimientos especiales de la ONU, Examen Periódico Universal, informes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos -véase sección derecho-), organizaciones no gubernamentales internacionales reconocidas (v.g. Amnistía Internacional, Human Rights Watch) e incluso de instituciones del Estado autónomas o independientes (v.g. comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo y similares) sobre la situación de mujeres en el país.

Asimismo, es clave analizar los hechos del caso concreto: ¿los mecanismos de protección existentes funcionaron en el caso? ¿Fueron accesibles para la solicitante? ¿Podrían ser suficientes para evitar que su vida o integridad peligre si fuera devuelta a su país?

7. Probar que la solicitante no tiene alternativa de huida interna

De acuerdo con el párrafo 4 de las Directrices sobre Protección Internacional No. 4 del ACNUR,

El derecho internacional no requiere que los individuos amenazados agoten todas las opciones dentro de su propio país antes de solicitar asilo; es decir, no se considera que el asilo sea el último recurso. El concepto de una alternativa de huida interna o reubicación no debería, por lo tanto, invocarse de manera que socave importantes principios de los derechos humanos que subyacen al régimen de protección internacional, a saber, el derecho a abandonar el país propio y a buscar asilo y protección contra la devolución [énfasis agregado].¹²⁷

No obstante, los Estados suelen tomar en cuenta la existencia de una “alternativa de huida interna” al analizar ya sea el “fundado temor de persecución” y que la solicitante “no quiera, o no pueda, acogerse a la protección de su país”. El párrafo 7 establece “La valoración sobre si existe o no la posibilidad de reubicación exige dos tipos principales de análisis”:

A. El análisis de pertinencia/oportunidad

- i. *¿Es la zona de reubicación accesible práctica, segura y legalmente para el individuo?* Si cualquiera de estas condiciones no se da, no sería pertinente la consideración de una reubicación alternativa dentro del país.
- ii. *¿Es el Estado el agente de persecución?* Se presume que las autoridades nacionales actúan en todo el país. Si los perseguidores son agentes estatales, se puede presumir en principio que no es factible una alternativa de huida interna o reubicación.
- iii. *¿Es el agente de persecución un agente no estatal?* Cuando existe el riesgo de que el agente no estatal persiga al solicitante en la zona propuesta, entonces esa zona no será una alternativa de huida interna o reubicación. Esta premisa dependerá de si es probable que el agente de persecución busque al solicitante en esa zona, y de si se dispone allá de protección estatal contra el daño temido.
- iv. *¿Se vería el solicitante en peligro de ser perseguido o de otro daño serio si se reubica?* Aquí se incluiría la forma de persecución original o cualquier nueva forma de persecución o daño grave en la zona de reubicación.

¹²⁷ ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 4: La “alternativa de huida interna o reubicación” en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiado*, HCR/GIP/03/04 (23 julio 2003).

B. El análisis de razonabilidad

- i. ¿Puede el solicitante, en el contexto del país en cuestión, llevar una vida relativamente normal sin enfrentar dificultades excesivas? De ser negativa la respuesta, no sería razonable esperar que la persona se reasiente allí.

En los casos de mujeres víctimas de violencia de género, hay varios factores particulares que se deben tomar en cuenta. Es decir, es necesario tomar en cuenta factores de vulnerabilidad particulares que pudieran impedir que las mujeres se reubiquen de manera segura dentro de sus países (por ejemplo, un riesgo particular de violencia contra mujeres solas), sobre todo si existe un contexto de violencia generalizada hacia ella, así como sus particulares circunstancias que pudieran hacer irrazonable esperar que se reubique sola (por ejemplo, situación de pobreza, estar a cargo de hijas e hijos pequeños, falta de oportunidades económicas para mujeres solas).

8. Preparar y presentar pruebas que sustenten el caso

Esta sección abordará los distintos tipos de prueba que se pueden presentar: testimonio de la mujer solicitante o de terceras personas; notas de prensa sobre el caso concreto y similar; fotos; reportes de policía, médicos, de organismos de derechos humanos; informes o peritajes psicológicos; afidávits de peritos sobre aspectos del caso.

De acuerdo con la LRPCAP, Artículo 23,

El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan.

El ACNUR ha establecido que existe una carga de la prueba compartida entre el adjudicador y la solicitante, pues

Es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, *es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase*, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. La mayoría de las veces, una persona que huye de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal. Por consiguiente, *aun cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador*. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. *En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda [énfasis agregado].*¹²⁸

En casos de mujeres víctimas de violencia sexual y de género, puede ocurrir que no se cuente con toda la información acerca de su caso (por ejemplo, si la persecución es por parentesco o vínculo familiar, pueden no tener conocimiento de los actos o la situación de sus familiares que la puso también en riesgo). Asimismo, es posible que no exista prueba documental alguna; por ejemplo, si en un caso de violencia doméstica la mujer no acudió ni al médico ni a la policía debido a la misma situación de abuso y control sobre ella, o bien, por falta de confianza en los mismos, o si la policía se negó a tomar el reporte; en caso de que lo hubiera hecho, su testimonio podría ser la principal prueba. Este tipo de casos pueden

128 ACNUR, *Manual sobre Procedimientos y Criterios*, párr. 196.

fortalecerse mucho con el informe o peritaje psicológico para sustentar la veracidad de sus dichos, así como la severidad y los impactos de la violencia sufrida.

Por todas estas razones, aunque de acuerdo con la ley la solicitante no está obligada a presentar más que su testimonio, preparar y presentar pruebas adicionales para sustentar y fortalecer el caso de una víctima de violencia sexual y de género resulta crucial para dar credibilidad y probar los hechos alegados.

La ley otorga un margen amplio para presentar pruebas respecto de un caso; no obstante, la forma en que el tomador de decisión valora la prueba y, en particular, el peso relativo que da a la información institucional, incluida la información objetiva de país de origen, no se encuentra plasmada en la ley. Asimismo, en general las resoluciones de la COMAR no mencionan las pruebas exhibidas por la solicitante, lo que despierta dudas adicionales respecto de la motivación y fundamento de las decisiones.

Es recomendable presentar antes de la entrevista:

- Una descripción detallada de los hechos y circunstancias que sustentan la solicitud de asilo.
- Pruebas directas de estos hechos y circunstancias con las que cuenta la solicitante o que es posible de conseguir (v.g. reportes de policía, informes médicos, mensajes de texto, notas de prensa).
- Información objetiva del país de origen.
- Informe o peritaje psicológico de la solicitante.
- Afidávits o testimonios de expertos/peritos sobre determinados aspectos de la solicitud.
- Otras pruebas de sustento (v.g. declaraciones de terceros con conocimiento de los hechos).

La presentación de *informes psicológicos*, siempre realizados por un profesional calificado, puede ser una herramienta relevante que brinde información acerca del estado emocional y físico de la solicitante y que podría impactar en su testimonio y la capacidad de recordar eventos y fechas específicas; o sobre cómo hablar de eventos pasados, la credibilidad de la solicitante y otros datos. Por ejemplo, una evaluación psicológica podría arrojar que la solicitante exhibe una sintomatología consistente con un trastorno de estrés posttraumático; será entonces necesario explicar cómo esta condición puede afectar la memoria, el lenguaje corporal y otros aspectos. No obstante, el informe no debe presentar conclusiones acerca de los hechos del caso ni la elegibilidad de la solicitante para ser reconocida como refugiada, ya que son aspectos que debe determinar la autoridad,¹²⁹ sino que debe enfocarse en la manera en que la violencia vivida ha repercutido en las esferas individuales y sociales.

Ello no omite considerar que no todos los peritos psicólogos tienen una visión completa de las modalidades que constituyen la violencia de género, pues estos especialistas -como muchos otros- realizan sus estudios profesionales en un marco carente de crítica sobre contenidos que refuerzan los estereotipos y roles tradicionales de género, por lo que habrá que garantizar medidas para que las evaluaciones psicológicas se hagan en el marco de una cabal comprensión de las conductas que pueden configurar la violencia de género.

La presentación de *afidávits o testimonios de expertos* pueden ser relevantes para ahondar en una variedad de temáticas del caso, como dinámicas de violencia en ciertas regiones de un país o contra determinados perfiles y, en el caso de mujeres víctimas de violencia de género, para explicar ciclos de violencia y formas de victimización. Por ejemplo, para mujeres víctimas de violencia doméstica, un afidávit de un experto/perito podría definir la violencia doméstica, explicar el ciclo de la violencia entre una pareja íntima y describir los impactos psicológicos del abuso doméstico. Este tipo de afidávit puede tener la finalidad de fortalecer el conocimiento del adjudicador acerca de estas temáticas, explicar aparentes inconsistencias o reacciones “ilógicas” de una sobreviviente y las formas “incompletas o inesperadas” en que una

129 Véase ACNUR, *Intimate Partner Violence and Asylum in the Americas: Canada, Chile, México, Perú*.

sobreviviente puede actuar o declarar sobre su caso. En general, este tipo de declaración puede ser redactada de manera general, a fin de utilizarlo de forma didáctica y suplementaria en múltiples casos, o puede ser redactada tomando en cuenta algunos hechos o circunstancias específicas del caso concreto.¹³⁰

B. Trabajo con sobrevivientes de violencia sexual y de género

1. Indicadores del trauma y su impacto

A lo largo del presente documento se han visibilizado los retos y dificultades jurídicas que la población sobreviviente de violencia sexual y de género enfrenta; sin embargo, es necesario también ahondar en el impacto y las consecuencias tanto físicas como en la salud mental que la violencia genera en quienes la sufren. La identificación del trauma y su adecuado acompañamiento estará estrechamente vinculado a la posibilidad de generar autonomía, es decir, incrementar las capacidades de la mujer solicitante de asilo para que afronte de la mejor manera los procedimientos administrativos y su inserción en la comunidad mexicana.

Para comprender con mayor claridad el alcance que la violencia ha tenido en la mujer y la huella que ésta ha dejado, resulta indispensable diferenciar los conceptos *estrés*, *estresor traumático* y *trauma*. De cualquier manera, se sugiere consultar siempre a un experto en salud mental para realizar este tipo de abordaje con el fin de no afectar más el estado emocional de la mujer.

Cabe señalar que cada persona procesa de forma diferente la violencia; para quienes vivieron hechos similares que podrían desencadenar una huella traumática, el impacto dependerá en gran medida de varios factores: 1) la exposición que han experimentado a lo largo de su vida a eventos severos de violencia, 2) las herramientas personales y 3) la red de apoyo con la que cuentan; cada caso es distinto y como tal, será necesario tomarlo siempre en consideración.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el *estrés* es considerado el conjunto de reacciones fisiológicas que preparan al organismo para la acción. En términos generales, existe una alerta biológica que segrega hormonas en nuestro sistema para que este sobreviva; sin embargo, esta alerta no necesariamente tiene una connotación negativa, ya que permite que el cuerpo se movilice para poder conseguir su objetivo y una vez que lo logra, regresa a su estado habitual.

Por otro lado, si el estrés está asociado a algún evento que causa amenaza a la integridad o vida de la persona, el cuerpo segrega una mayor cantidad de hormonas, desajustando al sistema; a esto se le denomina *estresor traumático*. El cuerpo, al estar en estado de alerta roja, buscará la forma más sencilla para sobrevivir reaccionando con cualquiera de los siguientes comportamientos: pelea, huida o congelamiento. Si el cuerpo y la mente se desconectan, por decirlo de algún modo, al momento de regresar a su estado de equilibrio habitual, para la mujer que ha vivido una situación de violencia será muy complicado comprender lo que pasó y, más aún, estructurarlo con palabras. Esta situación se asimila al corte de una escena de alguna película, sólo que en este caso no existe una continuidad y la mujer sólo queda con los restos o huellas de lo que sucedió, pero no tiene la capacidad de acomodarlo; a esto, se le conoce como *trauma*.

En concordancia con esto, el trauma debe de ser entendido como una reacción neurofisiológica que debe ser procesada. Si una mujer sobreviviente que ha sufrido violencia sexual y basada en género cuenta con

130 *Id.*

un acompañamiento adecuado por parte de las instituciones, con especial énfasis en la intervención desde un enfoque multidisciplinario, será capaz de reestructurar el evento traumático de forma adecuada; en caso contrario, presentará dificultades para relatar de forma coherente y congruente los hechos sin olvidar ciertos datos o, inclusive, no activando las respuestas fisiológicas que se manifiestan en el trauma.

A. Indicadores del trauma

Es indispensable que quienes imparten justicia, oficiales o cualquier persona relacionada con el tema migratorio y de asilo cuya especialidad no sea la salud mental identifiquen los síntomas asociados al trauma a fin de canalizar a psicólogas o psicólogos o psiquiatras entrenados que realicen un abordaje jurídico diferente evitando la revictimización y que comprendan cómo el trauma impacta en los procedimientos legales de las mujeres, al tiempo que ellas puedan sobrellevar de mejor manera su petición de asilo.

Para ello, se describen a continuación algunas de las reacciones emocionales¹³¹ más comunes que una mujer sufrirá después de un evento traumático:

Reacciones emocionales	Reacciones cognitivas	Reacciones físicas	Reacciones interpersonales
Estado de shock	Dificultad para concentrarse	Fatiga, cansancio	Incremento en conflictos interpersonales
Irritabilidad	Dificultad para tomar decisiones	Insomnio	Retraimiento social
Sentimiento de culpa	Dificultad para recordar	Taquicardia o palpitaciones	Dificultad en el desempeño laboral o educativo
Rabia	Confusión	Sobresaltos o exaltación	Reducción de la satisfacción
Dolor o tristeza profunda	Pesadillas	Incremento de dolores físicos	Desconfianza
Sentimientos de impotencia	Pensamientos o recuerdos intrusivos sobre el trauma	Dolores de cabeza constante	Sensación de abandono o rechazo
Dificultad para experimentar sentimientos de amor y cariño por otros	Preocupación constante	Reducción del apetito/deseo sexual	Sobreprotección

B. El trauma y su relación con otros diagnósticos y el género

Después de haber vivido una situación traumática, una mujer puede ser diagnosticada (por un especialista de salud mental) con *estrés postraumático* (EPT), ya que del total de personas que vive un trauma, aproximadamente 14% lo desarrollará y será mayor en los casos ocasionados por la acción intencional de terceros (v.g. violaciones, asaltos, guerra, etcétera).¹³² Sin embargo, existe también la posibilidad de que algunas mujeres gesten otro tipo de trastornos como ansiedad y depresión. Si el diagnóstico no es acertado, limitará o intervendrá negativamente en las estrategias legales del caso.

131 National Center for PTSD-U.S. Department of Veterans Affairs, "Reacciones Comunes Después del Trauma". Disponible en: https://www.ptsd.va.gov/spanish/common_reactions_sp.asp#:~:text=Sentirse%20sin%20esperanza%20ante%20el,y%20asustarse%20ante%20ruidos%20repentinos.

132 Rodrigo A. Figueroa *et al.* "Trauma psicológico en la atención primaria: orientación de manejo", *Revista Médica de Chile*, vol. 144, núm. 5 (2016). Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-98872016000500013.](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-98872016000500013)

Cabe resaltar que la sintomatología de la depresión, la ansiedad y el EPT son muy parecidas y pueden superponerse. Por ejemplo, cuando el EPT y la depresión coinciden, muestran síntomas similares, como la incapacidad para dormir o sentir placer; esto ocasiona una baja funcionalidad y repercute en el procedimiento legal, ya que hace parecer que las solicitantes no están activas o no les interesa su proceso. En el caso de la ansiedad y el EPT, se presenta sensación de preocupación constante, taquicardia y miedo; si la mujer se encuentra sometida a una gran tensión ante, por ejemplo, las entrevistas de elegibilidad para determinar el reconocimiento como refugiada, se activarán reacciones fisiológicas que a su vez no impedirán que la conversación continúe, por lo que deberá reprogramarse; esto expondrá nuevamente a las mujeres a un ambiente tensionante y revictimizante, volviéndose un círculo vicioso.

Por último, se destacan las diferencias entre la exposición del trauma y el género pues, de acuerdo con estudios científicos,¹³³ se establece que tanto la tortura como el haber sufrido violencia sexual confieren un mayor riesgo de desarrollar trastornos psicológicos; sobre todo, que las mujeres sobrevivientes a este tipo de violencia son más susceptibles de presentar EPT, ansiedad y depresión, en comparación con los hombres. Algunas teorías suponen que las niñas, adolescentes y mujeres están más expuestas a la violencia sexual y de género desde pequeñas, ya sea por el entorno familiar, el contexto social en el que viven, las fallas en el acceso a la justicia y la saturación de los refugios o espacios seguros, situaciones que las predispone a presentar alguno de estos tres trastornos, al estar en constante contacto con eventos traumáticos.

En definitiva, se apuntala la necesidad de contar con herramientas e intervenciones desde una perspectiva interseccional y centradas caso por caso, donde se pueda identificar, prevenir y brindar acompañamientos certeros que permitirán llevar a cabo procedimientos sin tanta pausa o retrocesos, ya sea a nivel jurídico o psicosocial.

C. Procedimiento jurídico y trauma

Para concluir con este apartado sobre el trauma y sus implicaciones, resulta conveniente desarrollar ciertos elementos que convergen en la presentación de una petición de asilo y su continuidad. Los impartidores de justicia tendrán más herramientas para intentar comprender y atender de mejor forma la situación emocional de las mujeres. Este tipo de casos deben acompañarse siempre de un especialista de la salud mental.

i. Memoria

La memoria desempeña un papel sustancial tanto en nuestras emociones y sentimientos como en el funcionamiento de la vida cotidiana, ya que nos permite, entre otras cosas, relacionar el presente con el pasado y proyectar hacia el futuro nuestros pensamientos e ideas.¹³⁴

Como se ha comentado, cuando ocurre una situación traumática que pone en riesgo a una mujer, una de las primeras funciones que se ve alterada es la memoria; la persona no será capaz de integrar el evento cronológicamente, de tal forma que este puede resultar impreciso, e incluso podría “inventar” escenas para completar la historia y darle coherencia a lo sucedido.¹³⁵ Esto supone que, cuando una mujer requiere hablar con un oficial sobre su huida o la violencia familiar que ha vivido, el relato sonará en ocasiones

133 Joane Haldane y Angela Nickerson, “The impact of Interpersonal and Non Interpersonal Trauma on Psychological Symptoms in Refugees: The Moderating Role of Gender and Trauma Type”, *Journal of Traumatic Stress*, vol. 1-9 (2016).

134 Enrique Echeburúa y Pedro J. Amor, “Memoria Traumática: estrategias de afrontamiento adaptativas e inadaptativas”, *Terapia Psicológica*, 37, núm. 1 (2019). Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-48082019000100071.

135 *Id.*

incoherente o incongruente, lo que repercutirá en su credibilidad y provocará una posible negativa a su solicitud de asilo.

Por lo tanto, es esencial que las y los defensores tomen en consideración los factores que intervienen en el trauma para que los procedimientos administrativos donde muchas veces la única prueba fehaciente es la narración ayuden a la mujer a procesar de mejor manera la historia, ya sea realizando una línea de tiempo o, bien, buscando otro tipo de estrategias para el caso.

ii. Revelación de los acontecimientos y estrategias de afrontamiento

En términos concretos, cuando en la entrevista la mujer tenga que detallar ante la autoridad la situación de violencia que ella y su familia vivieron, el relato podrá verse alterado no sólo por la dificultad de hilar los acontecimientos, sino por la seguridad o confianza que muestre. El modo de afrontar esta situación para cada mujer puede ser muy diferente, no se califica como bueno o malo; de lo que se trata es de que quizás se requieran otro tipo de herramientas personales para activar estrategias adaptativas o funcionales.

Algunas mujeres podrán abrirse en la primera entrevista y aportar hasta los más mínimos detalles como una forma de afrontar lo que están sintiendo; otras, para protegerse, revelarán el incidente poco a poco, puesto que tienen mucho miedo de abrir esa herida. En consecuencia, resultará importante establecer un nivel de confianza adecuado que les brinde seguridad para narrar los detalles tan íntimos o dolorosos que pudieron haber vivido.¹³⁶

Una vez que una mujer esté en contacto con organizaciones, instituciones u organismos internacionales que velarán por sus derechos, deberá existir un monitoreo; esto no significa que ella reste su propia responsabilidad hacia su estado emocional y físico, ya que dependiendo del nivel de afrontamiento que tenga, podrán surgir conductas no adaptativas o, bien, autodestructivas. Ejemplos claros son el consumo de alcohol y drogas, la automedicación o el aislamiento social, lo cual repercutirá negativamente en la vida de la persona y, por ende, en los procedimientos administrativos que esté llevando a cabo.¹³⁷

No obstante, es imperante aclarar que a pesar de que una mujer haya vivido situaciones traumáticas, no se le debe patologizar, puesto que esto sólo la ubicará en una posición pasiva, impidiendo que tenga la capacidad de apropiarse de su historia o de su responsabilidad en cuanto a sus emociones, pensamientos y acciones. Las instituciones tienen el deber de brindarle herramientas adecuadas para enfrentar este tipo de eventos mediante enfoques como el psicojurídico o una perspectiva de derechos humanos y género que ayude a delinear las estrategias conjuntamente, y no sustituir lo que le corresponde a cada ente.

2. Modelo psicojurídico de atención

El Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) utiliza un modelo psicojurídico en el que se brinda atención y acompañamiento tanto legal como psicológico a mujeres antes, durante y después de que presenten una solicitud de asilo. Aunque el nivel de intervención en un caso concreto puede variar significativamente de acuerdo con las necesidades de la solicitante y la valoración del equipo profesional desde orientación hasta representación completa de un caso, este modelo en cada instante busca fortalecer las capacidades de las mujeres para llevar adelante su procedimiento de asilo, evitar la revictimización y favorecer su acceso a una vida libre de violencia.

136 Katrin Schock, Rita Rosner y Christine Knaevelsrud, "Impact of asylum interview on the mental health of traumatized asylum seekers", *European Journal of Psychotraumatology*, vol. 6, núm. 1, (2015). Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/ejpt.v6.26286>.

137 *Id.*

El trabajo con mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género por supuesto excede el apoyo concreto para obtener el asilo en México y se reconoce que en la oportunidad, se pueden apoyar otras acciones tendientes a desarrollar tanto su autonomía económica, física y de toma de decisiones, como su proceso de empoderamiento, a través del cual las víctimas, a su propio tiempo, entienden las causas estructurales que originaron su vulnerabilidad, adquieren una visión política de las vivencias traumáticas y por tanto politizan y configuran los procesos para afrontar y recuperarse de las violencias sufridas. La orientación hacia la autonomía y el empoderamiento puede además generar nuevos vínculos e identificaciones con otras víctimas de vivencias similares, facilita el acceso a estereotipos que reducen la vulnerabilidad a sufrir nuevas violencias y abre paso a procesos colectivos de afrontamiento y organización para el disfrute de los derechos.

A. Preparación de la abogada y la psicóloga para entrevistas, ambiente de entrevistas (en oficina)

Sin duda, el primer ítem para la o el profesional que acompaña a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género es una correcta conceptualización respecto a este tipo de violencia y los elementos que convierten la apuesta política de la autonomía y el empoderamiento en herramientas de orientación del cambio personal y social.

En orden de importancia, sigue la preparación de las entrevistas. Uno de los pasos previos a los encuentros con la población es, por ejemplo, el análisis de la información básica con la que se cuenta sobre la mujer (nombre, edad, país de origen), su historia y la estructura básica de su caso. Asimismo, en cuanto al espacio concreto para la entrevista, se deben implementar las condiciones adecuadas para que sea propicio para la seguridad tanto del personal que atiende como de las mujeres; tratar de que resulte acogedor y cómodo; decidir quién recibirá a la mujer cuando llegue a la oficina, entre muchas otras cuestiones.

También es necesario identificar las metas o propósitos de la entrevista: ¿qué se necesita saber de la persona en esta ocasión? ¿Qué temáticas o detalles son necesarios tocar? Se recomienda empezar y terminar las entrevistas hablando con precisión y claridad, para establecer confianza y para cerrar en un tono neutro y positivo.

En la **Tabla 1** se muestran las estrategias interpersonales para generar confianza y los mecanismos organizacionales para crear espacios seguros.

Estrategias interpersonales para generar confianza	Mecanismos organizacionales para crear espacios seguros
<ul style="list-style-type: none"> – Demostrar empatía y compasión. – Abstenerse de juicio, acusación, o lenguaje corporal que pueda sugerir esto. – Practicar la escucha activa, hacer contacto visual, prestar atención cuando la persona está hablando y asegurarse de no distraerse. – Enfatizar y demostrar confidencialidad (por ejemplo, absteniéndose de hablar con colegas en un entorno visible inmediatamente después de que la persona sobreviviente comparta información confidencial con usted. – Desarrollar la autoestima afirmando los sentimientos deseos y expresiones de la persona. – Prestar atención a los pequeños detalles y ayudar con artículos pequeños para demostrar atención y cuidado (por ejemplo, dar nuevos cordones o jugar con las niñas y los niños). – Ser honesta y transparente para ayudar a construir una relación horizontal y mutua. – Jugar con las niñas y los niños, sentarse en el piso con ellas y ellos para estar al mismo nivel físico. 	<ul style="list-style-type: none"> – Asegurar que haya espacios privados para hablar individualmente. – Designar dormitorios separados en los albergues para las mujeres, hombres, niñas, niños y personas con orientación sexual e identidad de género diversa. – Asegurar que sus compañeras y compañeros estén disponibles para hablar y entrevistar a personas migrantes y solicitantes de asilo con perfiles diversos (por ejemplo, mujeres y personas LGBTQ+ en el personal, a quienes las personas migrantes puedan acercarse). – Establecer grupos de apoyo entre las personas solicitantes de asilo y las personas migrantes. – Proporcionar la posibilidad de que alguien cuente su historia, pero no presionar si la persona se siente incómoda. – Crear un ambiente familiar. – Tener un horario diario predecible para que las personas residentes del albergue sepan qué esperar. – El personal debe mantener disponibilidad diaria para conversar al estar presente y acompañar a las personas residentes del albergue. – Compartir otros ejemplos de casos de violencia sexual, enfatizando que ésta no es normal y que hay personas que pueden ayudar. – Asignar a una sola persona por caso (por ejemplo, un psicólogo por persona solicitante de asilo o migrante, sin estar haciendo cambios). – Asegurarse de que haya acceso a consejería religiosa o espiritual. – El personal debe ofrecer ayuda para cubrir necesidades básicas o de emergencia a la llegada de las personas antes de hablar sobre sus antecedentes y su trayecto. – Pedir permiso para compartir cualquier tipo de información que una persona sobreviviente revele y explicar el propósito de compartir ésta información.

Fuente: ACNUR *et al.*, *Guatemala y México: El silencio que carga: Revelando la violencia de género en desplazamiento forzado* (diciembre 2018), p. 14.¹³⁸

Por último, siempre resultará útil tener con la solicitante un contacto previo a la primera entrevista, puesto que la información que provea servirá para formar una idea general sobre su estado físico y emocional, sus inquietudes y sus expectativas respecto al trabajo que realiza la institución.

B. Confidencialidad, manejo de expectativas, establecer qué quiere la usuaria de su proceso legal

Es indispensable fomentar confianza y respeto con la mujer y hacerla sentir seguridad en la relación profesional desde un inicio. Al abrir la entrevista, se debe realizar el encuadre, que básicamente establece los límites de este primer encuentro para especificar que todo lo que se diga es confidencial, reseñar los temas que se abordarán, disponer del tiempo necesario e identificar las metas de la mujer para su caso

138 Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c0979f54.html>.

legal. Esto no sólo le ayudará a entender cuáles son los alcances de la organización, sino que también contribuirá a establecer un orden y generar espacios seguros.

C. Detección y priorización de necesidades y canalizaciones a servicios de apoyo social

Detectar y priorizar las necesidades de la solicitante (v.g. de vivienda, de trabajo, médicas, cuidados para hijas e hijos, económicas) son aspectos primordiales que se deben considerar para contar con posibles alternativas de canalización hacia las diversas situaciones que implica el establecimiento en un nuevo país, así como para poder tomar decisiones informadas que no se vean mermadas por la situación física o mental de la mujer.

Por igual, se debe reconocer que las mujeres víctimas de violencia de género requerirán (si así ellas lo desean) de un momento a otro un espacio seguro o refugio para salvaguardar su vida; por lo tanto, resulta indispensable tener a la mano información puntual sobre instituciones dedicadas a ello. En algunas ocasiones, la petición de asilo es “suspendida” y se debe dar aviso a la COMAR para que el trámite no se tome por abandonado.

D. Consentimiento informado¹³⁹

Durante la entrevista o en las estrategias jurídicas, las mujeres activamente deben dar su consentimiento. En un primer momento puede parecer que es innecesario describir este paso, ya que, al trabajar con población sobreviviente, se está “dado” de manera implícita. No obstante, hay que enfatizar que la violencia sexual y basada en género en algunas mujeres puede llegar a “nublar” la capacidad de comprensión y de toma de decisiones, pues aún se encuentran en el proceso de asimilar lo que han vivido y de reorganizarlo a nivel emocional, mental y físico.

Esto implica que los impartidores de justicia, oficiales o personas relacionadas con el tema tengan presente que el consentimiento informado debe actualizarse cada vez que vean a la mujer.

E. Estrategia sobre el caso

Se sugiere que, en conjunto, las personas encargadas del caso desarrollen un plan de acción y determinen el nivel de intervención respecto a las necesidades materiales y estratégicas relacionadas con la autonomía y el empoderamiento. Se buscará en todo momento establecer una ruta adecuada que cuente con los procesos precisos para la canalización de casos, respete la confidencialidad y realice el seguimiento oportuno de este. Así como también resulta una buena estrategia reconocer los límites y alcances que se presentarán.

F. Búsqueda de la autonomía y el empoderamiento de las mujeres

En relación con las estrategias del caso, un eje fundamental que debe considerarse durante todo el proceso de acompañamiento, tanto jurídico como psicológico, es la adquisición por parte de las mujeres de herramientas para su autonomía. Esta se entiende como la capacidad de tomar decisiones libres e informadas sobre su vida con el fin de ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, lo que garantizará el ejercicio pleno de sus derechos y una condición para la superación de las injusticias de género.¹⁴⁰

139 Eth Spencer, “Ethical Challenges in the Treatment of Traumatized Refugees”, *Journal of Traumatic Stress*, vol. 5 (1991): 103-110. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/jts.2490050111>.

140 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agencia de desarrollo sostenible* (2016). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf.

Este concepto es clave en cualquier acompañamiento psicojurídico, ya que las mujeres adquirirán auto-gestión y responsabilidad en torno a su autocuidado. Por ejemplo, podrán construir su independencia económica, controlando sus activos y recursos para su supervivencia y bienestar, o asegurar decisiones libres en torno a sus derechos sexuales y reproductivos, así como a vivir una vida sin violencia, garantizando una plena autonomía física. De manera adicional, el concepto de autonomía también dispone el restablecimiento de derechos alrededor de las decisiones que afectan sus vidas, familias, comunidad y, en general, en la sociedad de la que son parte.

Si bien la autonomía es una herramienta que llevará al proceso de empoderamiento con el cual las mujeres tomarán mayor conciencia sobre la violencia de género y ellas mismas podrán ubicarse como agentes activas de sus procesos de cambio, indudablemente traerá como consecuencia el nombrar lo vivido en su país de origen, tránsito o destino como una causal para ser reconocidas como refugiadas y buscar protección internacional. No obstante, será importante entender el proceso, el tiempo y las limitaciones institucionales que esto conlleva en cada una, pues realizar una apuesta para cambiar las estructuras de poder desigual no será posible si las mujeres no obtienen conciencia de la responsabilidad en torno a su cuidado y el de sus hijas e hijos, así como de la identificación de la violencia en la que se encuentran inmersas.

Por lo tanto, el proceso de apropiación de la autonomía es un ejercicio de corresponsabilidad entre el equipo profesional de acompañamiento y las mujeres usuarias.

G. Indicadores del trauma¹⁴¹

Con la finalidad de que la o el defensor pueda responder adecuadamente a las conductas de las mujeres a quienes atienden, deberán tener siempre presente su estado *emocional y físico*, ya que ellas, al continuar procesando las situaciones de violencia que han vivido, podrían romper en llanto constantemente, temer compartir información, inclusive salir de su espacio de alojamiento o, bien, omitir o confundir el relato, entre otras.

Asimismo, pueden hacer una selección de herramientas o recursos para el afrontamiento del trauma que faciliten la liberación y no la contención de las emociones. Deben comprender y manejar adecuadamente la situación para facilitar la comprensión de las causas estructurales de la violencia sexual y de género, pues ello facilita los procesos de autonomía y empoderamiento y libera a las víctimas de la autculpabilización y de sentirse solas ante este fenómeno.

H. Explicación del procedimiento ante la COMAR

En cuanto al proceso ante la COMAR, es importante explicar y establecer expectativas en cuanto de la duración y las etapas del proceso, la información que requerirá el adjudicador (y por ende, por qué es necesario hablar de o revelar determinados hechos ante la autoridad) y las preguntas o actitudes que este podría externar.

El manejo de expectativas y el establecimiento de confianza dentro de la relación profesional resultan fundamentales para favorecer la autonomía de las mujeres durante su proceso legal y para representar el caso con el fin de llegar a una resolución favorable.

141 ACNUR, *Metodología y técnicas para entrevistar a solicitantes de la condición de refugiado: Módulo de capacitación* (1995): 25. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac91d82>.

Conclusión y recomendaciones finales para la representación de mujeres sobrevivientes de violencia de género en el procedimiento de determinación de la condición de refugiada en México

5

Este informe ha buscado acopiar las fuentes de derecho internacional y nacional aplicable tanto a personas refugiadas y solicitantes de protección internacional como a la protección de mujeres que sufren violencia de género, con el fin de apoyarlas en su proceso en México y establecer pautas prácticas para el análisis jurídico y su representación legal.

De acuerdo con los resultados arrojados de este informe, algunas conclusiones son:

- Aunque se cuenta con un denso cuerpo de derechos en ambas materias, la realidad es que las autoridades que gestionan el fenómeno migratorio y de asilo carecen de voluntad política para mejorar su operación en favor de las mujeres sobrevivientes de violencia de género. Consideramos que las acciones de incidencia de parte de la sociedad civil son necesarias en tanto se requiere cambiar la correlación de fuerzas en este tema a fin de que la legislación mejore y se aplique.
- Se han identificado lagunas en la legislación aplicable al reconocimiento de la protección internacional y del reconocimiento de persona refugiada. Es en la sociedad civil donde se puede decidir si las mejoras que se requieren se impulsan en el ámbito legislativo o, bien, se generaliza la invocación de los preceptos del derecho a vivir libre de violencia, donde las definiciones de esta, sus tipos y modalidades contribuyan a solventar la argumentación de los casos.
- Se presenta una oportunidad para trabajar en relación con los medios para acreditar los tipos y modalidades de la violencia de género ante autoridades de asilo a las que sobrevivieron mujeres que han naturalizado esta violencia y por tanto no han buscado medios probatorios. El mismo reto se presenta para las personas representantes y apoyos autorizados, como psicólogas o psicólogos, quienes carecen de herramientas conceptuales y metodológicas que permitan robustecer la argumentación de la violencia de género en los procesos de solicitud de asilo.

Recomendaciones

- Asegurar el análisis con perspectiva de género de todo argumento legal bajo la definición de la Declaración de Cartagena y abogar para que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) también desarrolle el análisis institucional de estas causales con perspectiva de género.
- Promover la adopción por parte de la COMAR de lineamientos públicos respecto del análisis y decisión de casos de mujeres sobrevivientes de violencia de género, en línea con la buena práctica internacional identificada.

Lineamientos y buenas prácticas en
el procedimiento de reconocimiento de
la condición de refugiadas en México,
**de mujeres sobrevivientes de
violencia de género**

imumi
Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.

