

Asilo por motivos de violencia doméstica en la Unión Europea: marco jurídico, avances y desafíos pendientes

▪ ***Trabajo de Fin de Máster*** ▪

Máster en Diplomacia y Organizaciones
Internacionales

Autora: Marta Fernández Martínez

Tutora: Elisenda Calvet Martínez

Fecha de presentación: 12/05/2025

RESUMEN

En el presente Trabajo de Fin de Máster (TFM) examinamos y contextualizamos el recorrido normativo que ha experimentado el derecho de los refugiados y los derechos de las mujeres tanto a nivel internacional como a nivel de la región europea. Todo ello para analizar la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-621/21 sobre la interpretación de los artículos de la Directiva 2011/95/UE. Este caso establece un precedente dentro de la protección de las mujeres víctimas de violencia doméstica en el derecho de asilo de la Unión Europea al considerar a estas mujeres como parte de un “determinado grupo social” y por lo tanto aptas para obtener protección en base a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Un hecho que rompe con el vacío legal y jurisprudencial que existía en lo referente a la protección de las mujeres en el derecho de asilo, tanto a nivel internacional como regional. Sobre todo, para aquellas víctimas de violencia doméstica, pues es una de las violencias más ocurrentes y a la vez más invisibilizadas de todo el mundo. Bajo este nuevo paradigma, este trabajo busca contextualizar y analizar los avances y desafíos que ha enfrentado la lucha por la protección de las mujeres en este ámbito del derecho.

Palabras clave: Sentencia C-621/21 del TJUE, mujeres refugiadas, violencia doméstica, violencia de género, determinado grupo social.

ABSTRACT

In this Master's Thesis (TFM) we examine and contextualise the regulatory path that the right to refugee and women's rights have undergone both at the international level and at the level of the European region. All this in order to analyse the recent judgment of the Court of Justice of the European Union C-621/21 on the interpretation of the articles of Directive 2011/95/EU. This case establishes a precedent in the protection of women victims of domestic violence in EU asylum law by considering these women as part of a ‘particular social group’ and therefore eligible for protection on the basis of the Convention relating to the Status of Refugees of 1951. This breaks with the legal and jurisprudential vacuum that existed regarding the protection of women in asylum law, both at international and regional level. Especially for victims of domestic violence, which is one of the most prevalent and at the same time most invisible forms of violence in the world. Under this new paradigm, this paper seeks to contextualise and analyse the advances and challenges faced by the struggle for the protection of women in this area of law.

Key words: Case C-621/21 CJEU, women refugees, domestic violence, gender violence, particular social group.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAUE: Agencia de Asilo de la Unión Europea
ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDAW: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDH: Carta Europea de Derechos Humanos
DEVAW: Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo
GREVIO: Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica
LGBTIQ+: Lesbianas, Gays, Transgénero, Bisexuales, Intersexuales, Queer, y cualquier otra identidad de género u orientación sexual que no se corresponda con el binarismo sexo-género
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONU: Organización de Naciones Unidas
SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE: Unión Europea

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
Contexto y justificación	4
Objetivos de la investigación	7
Metodología y marco teórico	8
CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS CLAVE: VIOLENCIA Y GÉNERO EN EL CONTEXTO DE ASILO Y REFUGIO	9
1.1. Los conceptos de género, violencia de género y violencia doméstica	9
1.1.1. <i>Concepto de género</i>	9
1.1.2. <i>Concepto de violencia de género</i>	11
1.1.3. <i>Concepto de violencia doméstica</i>	13
2.2. Concepto de persecución.....	15
2.2.1. <i>La persecución por razón de género y su tipología</i>	17
2.2.2. <i>La persecución de género debido a la violencia doméstica</i>	19
CAPÍTULO II: PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	21
2.1. Marco jurídico internacional del derecho de los refugiados	21
2.1.1. <i>Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948</i>	23
2.1.2. <i>La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967</i>	24
2.1.3. <i>La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 y el Pacto Mundial de los Refugiados de 2018</i>	26
2.2. Marco normativo europeo del derecho de las personas refugiadas.....	27
2.2.1. <i>Directiva 2011/95/UE (“Directiva de Cualificación”)</i>	34
2.2.2. <i>Directiva 2013/32/UE (“Directiva de Procedimientos”)</i>	34
2.2.3. <i>Directiva 2013/33/UE (“Directiva de Acogida”)</i>	35
2.2.4. <i>El nuevo paquete normativo del Pacto de Migración y Asilo 2024</i>	35
2.3. Marco jurídico internacional de la violencia contra la mujer.....	36
2.3.1. <i>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)</i>	38
2.3.2. <i>Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) de UN (DEVAW)</i>	40
2.3.3. <i>Plataforma de Acción de Beijing de 1995</i>	41
2.4. Marco normativo europeo de la violencia contra la mujer.....	42
2.4.1. <i>Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)</i>	44
2.4.2. <i>Directiva 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo</i>	46
CAPÍTULO III: HACIA UNA INTERPRETACIÓN AMPLIADA: LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA COMO PARTE DE UN “GRUPO SOCIAL”	48
3.1. Las mujeres como “grupo social”	48
3.2. Caso C-621/21 del TJUE.....	50
3.2.1. <i>Litigio principal y cuestiones prejudiciales</i>	51
3.2.2. <i>Interpretación del Tribunal y su decisión final</i>	53
3.3. Análisis crítico de la interpretación de las mujeres como parte de un “grupo social” ..	56
CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	65

INTRODUCCIÓN

Contexto y justificación

Durante varias décadas, el fenómeno de la migración y más concretamente la migración forzada ha adquirido una importancia sin precedentes a nivel global. Millones de personas huyen de sus casas debido a guerras, persecuciones, violencia generalizada y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Según los datos de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, de ahora en adelante ACNUR, a finales de 2023 se contabilizaron 117,3 millones de personas desplazadas forzosamente y estimaba que a finales de abril de 2024 la cifra superaba los 120 millones de personas¹. Entre estos sujetos, las mujeres representan un grupo especialmente vulnerable, ya que a menudo se enfrentan a formas específicas de violencia basadas en su condición de género, como la violencia doméstica, la violencia sexual, los matrimonios forzados y otras prácticas que atentan contra su dignidad y seguridad². Bien es cierto, que a lo largo de los años hemos podido acontecer una gran evolución en cuanto a reconocimiento de los derechos de las mujeres y su protección a nivel internacional, aunque esto no significa que no quede camino por recorrer. Sobre todo, en el ámbito de la protección de las víctimas de violencia de género, nos situamos ante un escenario lleno de desigualdad y discriminación por parte de las mismas instituciones encargadas de erradicar la violencia contra las mujeres. Igualmente es alarmante como la ultraderecha utiliza discursos de odio donde, por un lado, deniegan de la existencia misma de la violencia de género y por el otro criminalizan a la población migrante y refugiada³. En este contexto las víctimas de violencia doméstica en el marco del derecho de asilo siguen siendo un desafío significativo.

El derecho de asilo, consagrado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tiene como objetivo establecer un ámbito de protección para aquellas personas que emigran de sus países de origen debido a un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas⁴. Como es observable, en la categorización de formas de persecución, no se hace mención explícita ni al sexo ni al género, lo que ha generado un vacío legal en la protección de las mujeres que huyen de situaciones de violencia de género, especialmente la violencia doméstica. Esta omisión ha intentado suplirse mediante las interpretaciones de otros cuerpos normativos, aunque a nivel internacional sigue sin haber consenso sobre la inclusión del género como motivo específico de persecución, lo que significa, que muchas mujeres siguen sin la protección internacional que necesitan.

En el contexto europeo, encontramos una gran evolución normativa en cuanto a migraciones y derecho de asilo, así como a medidas para la erradicación de la discriminación y las formas de violencia contra la mujer, aunque este progreso ha venido marcado por constantes desafíos. Las

¹ UN High Commissioner for Refugees (ACNUR), *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2023*. passim.

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Mujeres y niñas en situación de riesgo* [en línea]. En: *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. [S.l.]: ACNUR, [s.f.] [consulta: 5 de marzo de 2025]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/es/3-resettlement-submission-categories/3-4-mujeres-y-ninas-en-situacion-de-riesgo/>.

³ GERGORIĆ, Maja, GHOSH, Kusumika, y KUTELEVA, Anya, “The Global Rise of Anti-Gender Movements and Feminist Resistance Strategies: A Critical Analysis”, en *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, vol. 59, n.º 1, 2025. passim.

⁴ Naciones Unidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: Naciones Unidas, 1951. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189. Artículo 1.

principales instituciones a tener en cuenta para analizar la situación de la región son por un lado, el Consejo de Europa⁵, que es una organización internacional independiente que opera sobre el territorio europeo y que tiene como misión promover principios de justicia, respeto de los derechos humanos y democráticos entre los países miembros y por otro lado la Unión Europea, como comunidad política y democrática gobernante de los Estados parte y creadora de una amplia labor legislativa en diversas materias. En lo referente al derecho de asilo, la Unión Europea desarrolla el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para armonizar las políticas de asilo entre los Estados y establecer la garantía de un tratamiento uniforme de las solicitudes de protección internacional⁶. Sin embargo, el aumento de las crisis migratorias cíclicas y su mayor incidencia en la política y la sociedad ha desencadenado en una perspectiva más enfocada en la seguridad que en la protección de las personas. Para situarnos, debemos citar la crisis migratoria de 2015, la cual estuvo caracterizada por una cantidad histórica de solicitudes de asilo y que puso de manifiesto las graves limitaciones del sistema y la falta de solidaridad entre los Estados miembros. La UE, en respuesta, impulsó una serie de reformas y pactos entre terceros países que más que mejorar la eficiencia del sistema, priorizaron el control migratorio restringido sobre la protección de los derechos fundamentales, hecho que despertó la crítica por parte de varias organizaciones de derechos humanos⁷. En este panorama, las mujeres víctimas de violencia doméstica se enfrentan a barreras adicionales, como la falta de procedimientos sensibles al género y la dificultad para demostrar su condición de refugiadas bajo los parámetros originales de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En cuanto a las cifras en lo referente a violencia contra las mujeres en el mundo, se estima que 736 millones de mujeres, es decir, casi una de cada tres, han sido víctimas de violencia física o sexual por parte de su pareja, expareja u otro sujeto al menos una vez en su vida. Y en concreto especifica que la mayoría de estos actos violentos son perpetrados por las parejas sentimentales, en concreto 640 millones de mujeres⁸. Como podemos observar, la violencia doméstica, comprendida como una manifestación de la violencia de género que ocurre mayoritariamente en el ámbito privado, es una de las violaciones de los derechos humanos más extendidas y menos visibilizadas del mundo. No obstante, este tipo de violencia ha sido tradicionalmente considerado como un asunto privado, fuera del alcance de la intervención de los Estados y de la justicia. Una percepción que ha obstaculizado el reconocimiento de las víctimas de violencia doméstica como refugiadas bajo el marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, debido a la explícita omisión del género en el texto del tratado.

En este marco de referencia, la presente investigación busca analizar de forma crítica la normativa internacional y europea del derecho de asilo, con especial enfoque sobre la protección de las mujeres víctimas de violencia doméstica. Como mencionábamos antes, a lo largo de los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en las normativas de asilo, tanto a nivel internacional como regional. Ejemplo de ello; son la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016⁹ y el Pacto Mundial

⁵ Estatuto del Consejo de Europa, Londres, 5 de mayo de 1949, ETS n.º 1.

⁶ Defensor del pueblo. *Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid: Defensor del Pueblo, junio de 2016. passim.

⁷ YELA UCEDA, Mercedes, “Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?”, *Revista de Estudios Europeos*, vol. 83, 2024, núm. 67-91. passim.

⁸ ONU Mujeres. *Datos y cifras: violencia contra las mujeres*. [En línea]. Disponible en:

<https://www.unwomen.org/es/articulos/datos-y-cifras/datos-y-cifras-violencia-contra-las-mujeres>.

[Consulta: 5 de marzo de 2025].

⁹ Naciones Unidas. *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Nueva York: Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2016.

sobre los Refugiados de 2018¹⁰ que han reconocido la necesidad de abordar las necesidades específicas de las mujeres y niñas en los procedimientos de asilo. Asimismo, en el territorio europeo, aun cuando se lograron importantes avances en los derechos de la mujer mediante, por ejemplo, el Convenio de Estambul¹¹, que promueve la protección efectiva de las mujeres víctimas de violencia de género y la Directiva de Cualificación de 2011, que reconocía a este tipo de violencia como motivo de persecución, no existe una implementación uniforme entre los Estados miembros, lo que genera una protección desigual y una necesidad de generar una mayor coordinación entre los diferentes gobiernos para introducir una perspectiva de género en las políticas de asilo europeas.

Persisten las lagunas legales y los desafíos en la aplicación efectiva de las normativas. Igualmente, la falta de una definición clara y uniforme de lo que constituye la violencia de género y la violencia doméstica entre las instituciones y los Estados, así como la omisión de mecanismos efectivos que protejan a las personas de estos delitos ha propiciado una impunidad de los perpetradores y un abandono de sus víctimas. Por otro lado, se mantiene una restrictiva interpretación de los criterios para acogerse a la figura del refugiado y más especialmente en lo que respecta a los individuos perseguidos por razón de género u orientación sexual. Pues no solo las mujeres son víctimas del sistema patriarcal y de la violencia de género, pues abarca a otros colectivos como el LGTBIQ+. El abandono institucional histórico tanto de las mujeres como de las personas queer ha dejado a muchas personas en situaciones de vulnerabilidad sin opciones reales de protección.

En síntesis, este trabajo encuentra su justificación en la necesidad de abordar estas lagunas legales y proponer soluciones para fortalecer el marco jurídico del derecho de asilo desde una perspectiva de género inclusiva y efectiva a nivel internacional y europeo.

¹⁰ Naciones Unidas. *Pacto Mundial sobre los Refugiados*. Nueva York: Naciones Unidas, 2018.

¹¹ *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. Council of Europe Treaty Series - No. 210. Estambul, 11 de mayo de 2011.

Objetivos de la investigación

Como se ha expuesto anteriormente, uno de los objetivos principales en este trabajo es analizar la normativa referente al derecho de asilo y la violencia de género en el contexto internacional y europeo. Identificaremos los vacíos legales y las limitaciones interpretativas de los tratados y legislaciones poniendo especial foco a la perspectiva de género. En particular, nos centraremos en la violencia doméstica como forma de violencia de género, debido a que es una de las manifestaciones más invisibilizadas y desprotegidas. Históricamente ha sido considerada irrelevante para los Estados y las organizaciones internacionales, pues en la mayoría de los casos esta violencia se comete en el ámbito privado de los particulares. Existe una gran dificultad probatoria en los juzgados derivada de la ausencia de perspectiva de género y el adecuado entendimiento de lo que consiste ser víctima de la violencia doméstica. Algo que significativamente obstaculiza el acceso a una protección efectiva para las víctimas dentro del marco jurídico del asilo y que representa una violación de derechos humanos fundamentales.

Durante nuestra investigación, igualmente conceptualizaremos de forma clara y unificada lo que se entiende por “persecución” en el ámbito de del derecho de asilo, y por otro lado lo que consideramos como “violencia de género” y “violencia doméstica” teniendo en cuenta la aportación doctrinal y textos legales. Mediante este ejercicio, podremos establecer un marco en el que analizaremos como se definen y abordan estos términos en las normativas internacionales y europeas, para poder identificar sus posibles limitaciones interpretativas y aplicativas, particularmente en lo referente al derecho de asilo.

Además, analizaremos en profundidad una novedosa sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la que se interpreta la Directiva 2011/95 de la UE en relación con la consideración específica de las mujeres como parte de un grupo susceptible de persecución según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Consideraremos las preguntas que se realizan en la sentencia y la interpretación que la Corte otorga a las mismas, derivando en un gran impacto para la futura consideración de las solicitudes de asilo de las mujeres víctimas de violencia doméstica. Y, por otro lado, expondremos algunas de las críticas existentes respecto a esta interpretación ampliada para compensar la falta de la mención explícita del género o el sexo en la misma Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En conclusión, la investigación identifica los patrones, tendencias y vacíos legales existentes en las normativas internacionales y europeas limitantes de la protección de las mujeres víctimas de violencia de género y propondremos posibles soluciones para fortalecer el sistema jurídico e institucional del derecho de asilo desde una perspectiva de género inclusiva y efectiva.

Metodología y marco teórico

La metodología utilizada para esta investigación es la jurídico-dogmática, un método propio de la ciencia del Derecho que permite analizar de manera sistemática, interpretativa y crítica el marco normativo, la doctrina y la jurisprudencia aplicables al objeto de estudio. La investigación jurídico-dogmática nos proporciona una base sólida para evaluar la evolución histórica del derecho de asilo y examinar la influencia de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en el desarrollo posterior normativo y jurisprudencial. Este enfoque metodológico garantiza la objetividad y transversalidad en el análisis de la situación actual respecto a la solicitud de asilo por razones de violencia doméstica y la importancia del reconocimiento del género y de la violencia de género en el ámbito internacional.

Para ello se emplean técnicas como el análisis normativo, que implica la exégesis de textos legales conforme a principios como jerarquía, especialidad y temporalidad; la revisión doctrinal, que examina las contribuciones académicas para contextualizar y contrastar las interpretaciones jurídicas; y el análisis jurisprudencial, que estudia sentencias relevantes para identificar criterios judiciales dominantes o divergentes. La elección de este método se justifica por su capacidad para ofrecer un examen riguroso del Derecho positivo, detectar antinomias o vacíos legales y fundamentar propuestas de *lege ferenda* o soluciones prácticas con base en argumentos jurídicamente sólidos.

Por otro lado, el marco teórico de esta investigación se fundamenta en la comprensión profunda del derecho de las personas refugiadas tanto en el contexto internacional como en el europeo, profundizando en su evolución histórica y la persistencia de las lagunas legales referentes a la protección de las mujeres. De este modo, establecemos un marco jurídico dentro del derecho internacional y regional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. Igualmente hemos indagado en teorías feministas, como la iusfeminista o el feminismo radical, y perspectivas jurídicas que han delineado la conceptualización de lo que implica la persecución según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 así como qué es la violencia de género y la violencia doméstica para las Naciones Unidas y la Unión Europea. Además, se examina la estructura y funciones de la normativa internacional y europea como un instrumento clave en la protección de las mujeres víctimas de violencia doméstica que solicitan asilo, con especial énfasis en el impacto de la falta de protección integral. Este marco teórico nos brinda una base conceptual sólida para analizar críticamente la falta de perspectiva de género de las medidas legales internacionales y europeas.

CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS CLAVE: VIOLENCIA Y GÉNERO EN EL CONTEXTO DE ASILO Y REFUGIO

1.1. Los conceptos de género, violencia de género y violencia doméstica

Dada la importancia de estos términos para comprender las dinámicas de poder, desigualdad y violencia que afectan a las mujeres, especialmente en contextos migratorios y de solicitud de asilo, resulta imperante dedicar un capítulo a su conceptualización. Nos situamos ante conceptos complejos y multidimensionales que han sido abordados desde diversos enfoques teóricos, académicos y normativos. Como bien ilustraba S. de Beauvoir en 1949 con su célebre frase, “No se nace mujer, se llega a serlo”¹², no debemos confundir el sexo biológico con el género. Pues esta distinción es fundamental para entender cómo las identidades y roles sociales son construidos culturalmente y no derivan únicamente de las características biológicas. En este sentido, las Naciones Unidas ha propuesto definiciones que enfatizan el carácter social y cultural del género¹³, mientras que por ejemplo en el Estatuto de Roma se equipara el concepto de género con el de sexo biológico¹⁴, denotando una clara oposición a una conceptualización más amplia e inclusiva.

A continuación, nos adentraremos en las diversas formas de conceptualizar el género y la violencia de género, explorando sus implicaciones teóricas y prácticas. De igual modo, desarrollaremos en qué consiste la violencia doméstica, un concepto que genera debate en cuanto a su inclusión o exclusión dentro de la violencia de género. Pues algunas doctrinas y enfoques consideran la violencia doméstica como una manifestación más de la violencia de género estando directamente relacionada con las imposiciones patriarcales del ámbito privado. Mientras que otras perspectivas, la abordan como un fenómeno diferenciado, argumentando que no siempre existe una motivación por razones de género, lo que plantea una problemática en su conceptualización y abordaje. Esta discusión está estrechamente ligada a la dicotomía público-privada, que históricamente ha relegado la violencia ocurrida en el ámbito doméstico a una esfera de invisibilidad, minimizando su gravedad y obstaculizando su reconocimiento como un problema social y estructural¹⁵.

En síntesis, el siguiente análisis nos permitirá formar un marco conceptual claro y coherente que guíe el resto del trabajo, facilitando la comprensión de cómo estas dinámicas influyen en la vida de las mujeres.

1.1.1. Concepto de género

El “género” es un término técnico de las ciencias sociales que ha sido ampliamente investigado durante el siglo XIX, principalmente por la antropología y la sociología. En este contexto, el concepto “género” nació en el ámbito académico y pudo desarrollarse y evolucionar gracias a los numerosos estudios feministas y los movimientos en favor de la igualdad entre hombres y mujeres. El interés por este término surgió originariamente debido a un cambio de paradigma

¹² BEAUVOIR, SIMONE DE. *El segundo sexo*. 1949: Solidaridad Obrera, [s.f.]. p. 269.

¹³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Protección de los refugiados: Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*. Ginebra: ACNUR, 2001 p. 2.

¹⁴ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ONU Doc. A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998. p. 6.

¹⁵ FREEDMAN, Jane, “Domestic violence through a human rights lens”, en *The Routledge International Handbook of Domestic Violence and Abuse*, Routledge, 2021., passim.

dentro de las ciencias sociales, que comenzó a plantear que el comportamiento humano estaba más influenciado por el entorno y el aprendizaje que por la herencia genética¹⁶.

En la época de los años 50 y 60, algunos de los primeros autores que implementaron este concepto fueron el psicólogo J. Money para sus estudios sobre el hermafroditismo, el también psicólogo R. Stoller, la filósofa S. de Beauvoir previamente citada y B. Friedan con "*La mística de la feminidad*"¹⁷. En concreto, durante la década de 1960, el término "género" comienza a utilizarse como oposición al concepto de "sexo". Se estableció pues, que el "sexo" se refería a las diferencias biológicas entre machos y hembras y que el "género" aludía a las construcciones sociales, culturales e históricas por las que se definen unos roles, comportamientos y expectativas asociados a hombres y mujeres en razón de su sexo¹⁸.

Con la llegada de los años 70, se introducen nuevos elementos a tomar en cuenta para conceptualizar el "género". En este sentido, K. Millet es la primera autora que introduce el género para definir el "patriarcado", destacando que el "género" es más un sistema opresor basado en la perpetuación de la jerarquía de lo masculino sobre lo femenino que una identidad per se. Lo que, al mismo tiempo, permitió que el enfoque de género se ampliase hacia personas con orientaciones sexuales e identidades de género diferentes¹⁹.

Posteriormente se materializan diferentes definiciones de lo que se considera el "género". Nombrando algunas de ellas, citamos a la Comisión Europea que en 1998 considera que el que el "género" son:

"las diferencias sociales (por oposición a las biológicas) entre hombres y mujeres que han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan grandes variaciones tanto entre diversas culturas como dentro de una misma cultura"²⁰.

Por su parte, las Naciones Unidas, en 2002, establece que:

"el género se refiere a las relaciones entre mujeres y hombres basadas en identidades, estatus, papeles y responsabilidades social o culturalmente definidos o construidos que se atribuyen a hombres y mujeres, mientras que el «sexo» está determinado biológicamente. Por tanto, el género no es estático ni innato, sino que adquiere un significado social y culturalmente construido a lo largo del tiempo."²¹.

Estas definiciones subrayan que el "género" es un constructo social que varía según el contexto histórico y cultural que no tiene que ver con la biología humana.

Otras definiciones más actuales, son las establecidas en el Convenio de Estambul, donde en su artículo 3 especifica que el género se refiere a "los papeles, comportamientos, actividades y

¹⁶ MATURELL MONTOYA, Yordanis. La violencia de género: un análisis conceptual. *Revista caribeña de ciencias sociales*, no. 3, ISSN 2254-7630. 2018. p. 2.

¹⁷ GARCÍA CORES, Arsenio., "Persecución por motivos de género y protección internacional: una cuestión inacabada", en PÉREZ GONZÁLEZ, C. (coord.), *Derecho internacional y protección de mujeres migrantes en situación de especial vulnerabilidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. p. 138.

¹⁸ KAHALE CARRILLO, Djamil Tony, *El Derecho de asilo frente a la violencia de género*, Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010. p. 39.

¹⁹ GARCÍA CORES, Arsenio., "Persecución por motivos de género y protección internacional: una cuestión inacabada", *op. cit.*, p. 139.

²⁰ Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. *100 palabras para la igualdad: Glosario de términos sobre la igualdad entre mujeres y hombres*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1998. p. 32.

²¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Manual de 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, 2011. p. 2.

atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres"²².

Y la de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que amplía esta comprensión definiéndolo como "los roles, las características y oportunidades definidos por la sociedad que se consideran apropiados para los hombres, las mujeres, los niños, las niñas y las personas con identidades no binarias". Además, añade que el género está intrínsecamente relacionado con las relaciones entre las personas y refleja la distribución de poderes en la sociedad, considerando que cuando las personas o grupos no se ajustan a las normas establecidas de género, suelen enfrentar estigmatización, exclusión social y discriminación²³.

Otras autoras como F. Poggi, entienden el "género" como "un conjunto de estereotipos, roles y expectativas que van asociados a la apariencia sexual masculina o femenina"²⁴. Dichos estereotipos, a pesar de ser socialmente construidos, son internalizados por los individuos y percibidos como elementos de identidad. Algunos estereotipos tienen base estadística, es decir, que ciertas características son más probables en un grupo que en otro, pero no quiere decir que por ello sean universales o naturales. Frente a este sistema, se desarrollan dos enfoques principales: una que la situamos como crítica de la matriz social de los estereotipos pues los considera imposiciones heteronormativas, abogando por una sociedad sin género, y otra que los valora positivamente como parte elemental de la identidad, reforzando la idea de universalidad y naturalidad de los mismos²⁵.

En síntesis, consideramos que el "género" es una categoría sociocultural que ha evolucionado para explicar las diferencias sociales entre mujeres y hombres, más allá de las distinciones biológicas. Gracias a su estudio ha sido posible analizar las estructuras de poder y las desigualdades basadas en el sexo, así como cuestionar los estereotipos y roles tradicionales.

1.1.2. Concepto de violencia de género

El concepto de violencia de género tiene su origen en el sistema de dominación patriarcal, un modelo histórico y social en el que las mujeres son desplazadas a una posición de subordinación frente a los hombres. Nos encontramos ante un sistema caracterizado por las relaciones de poder desiguales que perpetúan la exclusión de las mujeres en diversos ámbitos, reforzando los estereotipos de género que asocian todo lo femenino con el ámbito privado y lo masculino con lo público. Igualmente, legitima la violencia contra las mujeres, cosifica sus cuerpos y mantiene relaciones de desigualdad en términos de acceso a recursos, justicia y oportunidades laborales²⁶. Como hemos comentado previamente, estas dinámicas varían según otros factores como la raza, la clase social o el origen geográfico y suponen causas profundas de la violencia de género.

En primer lugar, debemos señalar que dentro de los instrumentos legales del derecho internacional humanitario no encontramos una definición explícita de la violencia de género, debido a que se limitan a definir la violencia contra la mujer sin abordar el género como una categoría de análisis o equiparando esta violencia con la violencia de género. Lo que significa, que el concepto de violencia contra las mujeres es construido a partir de la base legal de la

²² Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, op. cit., artículo 3.

²³ Organización Mundial de la Salud (OMS). Género [en línea]. [S.l.]: OMS, [s.f.] [consulta: 13 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/gender>.

²⁴ POGGI, Francesca, "Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho", Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 42, 2019. <https://doi.org/10.14198/DOXA2019.42.12>. p. 287.

²⁵ Ibidem. pp. 286-289.

²⁶ JARAMILLO-BOLÍVAR, Cruz Deicy; CANAVAL-ERAZO, Gladys Eugenia, "Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto", *Universidad y salud*, vol. 22, núm. 2, 2020. passim.

prohibición de discriminación, cosa que por un lado facilita diversas oportunidades de exigibilidad de derechos, pero que, por contra, no establece la debida diferenciación entre el sexo y el género. Como resultado, sus nociones de violencia y discriminación se enfocan de forma exclusiva hacia la mujer biológica, excluyendo la violencia basada en las relaciones de poder que sitúan lo masculino como superior a lo femenino²⁷.

En este contexto, es en la década de 1970 cuando se comienza a utilizar el término “violencia contra la mujer” por los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las Naciones Unidas como forma de visibilizarlo a nivel global. No obstante, no fue hasta los años 90 que el concepto se consolida mediante las iniciativas como la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer del mismo año y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994. Todos estos instrumentos internacionales junto con la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing de 1995 establecieron que la violencia contra las mujeres no es un asunto biológico ni doméstico, sino una manifestación de las desigualdades de género²⁸.

A continuación, entremezclaremos las diversas definiciones de los términos “violencia contra la mujer” y “violencia de género” que encontramos en entes institucionales e investigadoras académicas para más tarde componer una única definición de lo que consideramos como “violencia de género”.

Comenzando por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas que define la “violencia contra la mujer” como “una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.”²⁹.

En 1994, la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas lo definió como "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que cause daño físico, sexual o psicológico, incluyendo amenazas, coacción o privación de libertad, ya sea en la vida pública o privada"³⁰.

Y en 1995, la Plataforma de Beijing amplía la definición de violencia contra la mujer añadiendo el elemento del género, estipulando que:

“La expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”³¹.

El Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados nos ofrece una amplia definición de la violencia de género, indicando que ésta:

“constituye una grave violación a los derechos humanos; al mismo tiempo, pone en riesgo la vida de las víctimas y tiene implicaciones de salud y protección. Si bien todas las personas – mujeres, niñas, hombres y niños – pueden ser víctimas de violencia sexual y de género, el riesgo es aún mayor para las mujeres y las niñas. (...) La violencia de género puede ser de tipo sexual, físico, psicológico y económico; además, puede darse tanto en el espacio público como en la esfera privada. Las amenazas,

²⁷ ORJUELA RUIZ, Astrid. *El concepto de violencia de género en el derecho internacional de los derechos humanos*. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 2012, vol. 23, n.º 1, p. 89-114. ISSN: 1659-4304. p. 92.

²⁸ MATURELL MONTOYA, Yordanis., La violencia de género: un análisis conceptual, *op. cit.*, p. 2.

²⁹ Comité Para La Eliminación De La Discriminación Contra La Mujer (CEDAW). Recomendación General Núm. 19: La violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 1.

³⁰ Naciones Unidas. *Declaración on the Elimination of Violence against Women*. Proclamada por la Resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993. Ginebra: Naciones Unidas, 1993. artículo 1.

³¹ Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción de Beijing*. Adoptado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 15 de septiembre de 1995. Nueva York: Naciones Unidas, 1995, párr. 113.

la coerción, la manipulación, la violencia de pareja, la violencia sexual, el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina y los supuestos "crímenes de honor" son también formas de violencia de género. Las consecuencias de la violencia de género son devastadoras y las repercusiones para quienes logran sobrevivir pueden ser permanentes. De hecho, la violencia de género puede provocar la muerte de una persona.”³²

Un factor relevante a tener en cuenta para configurar la definición de violencia de género es que la violencia de género afecta de manera significativa a aquellas personas que no encajen dentro de los modelos hegemónicos de lo masculino y lo femenino, lo que abarca a personas con identidades de género no binarias u orientaciones sexuales diferentes³³. Es decir, que si por ejemplo, al ser una mujer cis heterosexual sufres la violencia sistemática del patriarcado, una mujer transgénero o una mujer lesbiana lo sufrirá más intensamente debido a que su mera existencia rompe con los estándares impuestos por el sistema patriarcal y eso genera una reacción más violenta hacia sus personas.

Como podemos vislumbrar de las anteriores definiciones, la violencia de género puede manifestarse de diversas formas. En primer lugar, como violencia contra la mujer que incluye discriminación, degradación, subordinación y la imposición de la heteronormatividad. En segundo lugar, la transfobia, o la violencia contra las personas transgénero o de género no binario, que se externaliza en exclusión, marginación y hostigamientos. Y, en tercer lugar, encontramos una violencia bastante invisibilizada, que es la violencia contra los hombres por motivos de género, como la desvalorización de la virilidad masculina o la imposición de roles tradicionales³⁴.

A modo de síntesis, establecemos que la violencia de género es cualquier acción dirigida hacia una persona por motivo de su identidad de género, ya sea por parte de un individuo o de una entidad institucional, por la que se intenta perpetuar el sistema de jerarquías impuestos por la cultura patriarcal donde lo masculino es superior a lo femenino. Esta violencia puede manifestarse de manera física, psicológica, emocional, económica, mediática o social, realizándose y afectando tanto el ámbito público como el privado. Y ésta se expresa a través de diversas formas, como la violencia física, psicológica, económica, sexual e institucional.

1.1.3. Concepto de violencia doméstica

Si bien ya encontrábamos confusión normativa y conceptual entre los términos violencia contra la mujer y violencia de género. El concepto de violencia doméstica es aún más indeterminado, pues dependiendo del actor o ente institucional, este concepto se integra o diferencia de otros términos como la violencia de género, la violencia familiar o la violencia de pareja o conyugal³⁵.

Por lo tanto, a continuación, intentaremos definir todos estos conceptos por separado y discutiremos el porqué de su diferenciación o no, las implicaciones que conlleva, y lo que consideramos como la mejor forma de definir la violencia doméstica.

La OMS en su informe sobre violencia y salud de 2002 define a la “violencia familiar” como:

³² ACNUR. *Violencia de género*. [En línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/violencia-de-genero>. [Consulta: 18 de febrero de 2025].

³³ MATURELL MONTOYA, Yordanis., La violencia de género: un análisis conceptual, *op. cit.*, p. 4

³⁴ *Ibidem*. pp. 4-6.

³⁵ JARAMILLO-BOLÍVAR, Cruz Deicy; CANAVAL-ERAZO, Gladys Eugenia, “Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto”, *op. cit.*, p. 182.

“los malos tratos o agresiones físicas, psicológicas, sexuales o de otra índole, infligidas por personas del medio familiar y dirigida generalmente a los miembros más vulnerables de la misma: niños, mujeres y ancianos”³⁶.

Y a la “violencia contra la pareja” como:

“aquellas agresiones que se producen en el ámbito privado en el que el agresor, generalmente varón, tiene una relación de pareja con la víctima. Dos elementos deben tenerse en cuenta en la definición: la reiteración o habitualidad de los actos violentos y la situación de dominio del agresor que utiliza la violencia para el sometimiento y control de la víctima.”³⁷.

En cuanto a definiciones de lo que es la violencia doméstica encontramos diversas nociones e interpretaciones. Algunas de ellas son las siguientes:

La autora J. Bogantes Rojas señala que:

“La violencia doméstica es una de las formas de violencia de género que se presenta en el ámbito doméstico, el objetivo es el mismo de ejercer control y dominio sobre la mujer para conservar o aumentar el poder del hombre en la relación”³⁸

La última definición a destacar es la que emite el 30 de abril de 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa mediante la recomendación n°5, sobre la protección de la mujer contra la violencia, donde dictamina que la violencia doméstica forma parte de la violencia contra la mujer y que es la:

“violencia que se produce en el seno de la familia o de la unidad doméstica, que puede consistir, entre otras prácticas, en la agresión física o mental, el abuso emocional y psicológico, la violación y los abusos sexuales, el incesto, la violación entre cónyuges, parejas estables u ocasionales y personas con las que conviven, crímenes perpetrados en nombre del honor, mutilación genital y sexual femenina y otras prácticas tradicionales dañinas para las mujeres, tales como los matrimonios forzados”³⁹.

Fijándonos en las anteriores definiciones, nos encontramos con que el elemento que más se repite es la consideración de que la violencia doméstica debe ejercerse en el ámbito privado del hogar. Esta característica es observada igualmente por la autora J. Freedman que señala que este tipo de violencia al realizarse por parte de individuos privados históricamente ha quedado fuera del ámbito de los derechos humanos⁴⁰. Del mismo modo que debido a que esta violencia a menudo es descartada e invisibilizada por sufrirse en la esfera privada, en la práctica determina una mayor inseguridad y desprotección para las víctimas⁴¹.

Es por esto, que debemos tener una visión más amplia de este concepto, considerando que la violencia doméstica no tiene por qué desarrollarse en la esfera privada, al igual que así lo indica el grupo de investigación británico Refugee Women’s Resource Project. Señalando que:

³⁶ FERNÁNDEZ ALONSO, María del Carmen, HERRERO VELÁZQUEZ, Sonia, BUITRAGO RAMÍREZ, Francisco, CIURANA MISOL, Ramón, CHOCRON BENTATA, Levy, GARCÍA CAMPAYO, Javier, MONTÓN FRANCO, Carmen, REDONDO GRANADO, María José, TIZÓN GARCÍA, Jorge Luis, “Violencia Doméstica”, en Grupo de Salud Mental del Programa de Actividades de Prevención y Promoción de la Salud de la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (coords.), *Violencia Doméstica*, con la colaboración del Ministerio de Sanidad y Consumo, Dirección General de Salud Pública, Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología, 2023. p. 11.

³⁷ Ibidem. p. 11.

³⁸ BOGANTES ROJAS, Josette. *Violencia doméstica. Med. leg. Costa Rica*. 2008, vol.25, n.2. p. 1.

³⁹ Consejo de Europa. *Recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia*. [S.l.]: Consejo de Europa, 2002. p. 6.

⁴⁰ FREEDMAN, Jane, “*Domestic violence through a human rights lens*”, *op. cit.*, p. 69.

⁴¹ Ibidem. p. 75.

“La violencia doméstica es el maltrato físico, emocional, sexual o económico de mujeres o niñas perpetrado por sus parejas, exparejas, familiares, amigos íntimos o sus agentes, autoproclamados o no. Esta violencia no tiene por qué producirse dentro del hogar familiar”⁴².

Y, la Convención de Estambul que afirma que para violencia doméstica:

“se entenderán todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima”⁴³.

Además, algo que destacamos fielmente es la no equiparación de la violencia doméstica con la violencia familiar o intrafamiliar, pues esta última viene referida a la violencia que se experimenta entre las personas con una relación de parentesco independientemente del género. Es decir, la violencia intrafamiliar corresponde a los malos tratos que pueden darse entre padres e hijos, hermanos, abuelos y nietos o incluso primos independientemente del espacio físico en el que se encuentren⁴⁴. Este término no incluye el elemento del género y por lo tanto no debe encuadrarse o equiparse en ningún caso con la violencia de género o la violencia doméstica, pues invisibiliza la causa real de la violencia. Es por ello que esta conceptualización es popular entre las ideologías de extrema derecha que alegan la no existencia de la violencia de género e invisibilizan a sus víctimas⁴⁵.

Tras exponer las diversas perspectivas que se tienen al respecto de la violencia doméstica, optamos por la siguiente definición: La violencia doméstica es una forma de violencia de género que se manifiesta en el ámbito familiar o doméstico, y puede incluir actos de maltrato físico, psicológico, sexual o económico, ejercidos por parejas, exparejas, familiares o personas con las que se convive o se ha convivido, con el propósito de ejercer control, dominio y poder sobre la víctima, principalmente mujeres y niñas. Esta violencia no se limita al espacio físico del hogar y abarca prácticas como agresiones físicas o mentales, abuso emocional, violación, abusos sexuales, crímenes de honor, mutilación genital femenina, matrimonios forzosos y otras prácticas tradicionales dañinas, independientemente de que el agresor comparta o haya compartido domicilio con la víctima.

2.2. Concepto de persecución

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece que uno de los requisitos para la consideración de “refugiado” es que sea perseguido:

“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”⁴⁶.

⁴² PALMER, Clare y SMITH, Helen. *Refugee Women and Domestic Violence: Country Studies*. Consonant (formerly Asylum Aid), septiembre de 2001. p. 11.

⁴³ . Consejo De Europa. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, op. cit., artículo 3

⁴⁴ JARAMILLO-BOLÍVAR, Cruz Deicy; CANAVAL-ERAZO, Gladys Eugenia, “Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto”, op. cit., p. 182.

⁴⁵ Grupo Parlamentario VOX. *VOX pide sustituir la ley de violencia de género por una de violencia intrafamiliar* [en línea]. [S.l.]: VOX España, 4 de marzo de 2020 [consulta: 18 de febrero de 2025]. Disponible en: https://www.voxespana.es/grupo_parlamentario/notas-de-prensa-grupo-parlamentario/vox-pide-sustituir-la-ley-de-violencia-de-genero-por-una-de-violencia-intrafamiliar-20200304.

⁴⁶ Naciones Unidas., Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, op.cit. artículo 1 párr. A2

Sin embargo, no se para a definir en concreto lo que debemos considerar como “persecución”. Esta problemática fue igualmente reconocida en el Manual de 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 de ACNUR, que estipulaba que:

“no existe una definición universalmente aceptada del concepto de “persecución” y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito. Del artículo 33 de la Convención de 1951 puede deducirse que toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política es siempre persecución. También constituirían persecuciones otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones”⁴⁷.

Por su parte, la Unión Europea mediante el Reglamento 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo del 14 de mayo de 2024, dispone en su artículo 9.1 los requisitos para que un acto se considere persecutorio. Señalando que un acto sería persecutorio cuando constituyese una violación grave de los derechos humanos fundamentales, ya sea por su gravedad o reiteración (en especial aquellos derechos no derogables del artículo 15.2 del CEDH), o por la acumulación de medidas que generen un impacto similar⁴⁸. De igual forma, este Reglamento configura como los motivos de persecución, los mismos que recoge la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aunque añadiendo la perspectiva de género. En concreto en el artículo 10, para referirse a la persecución por la pertenencia a un grupo social determinado, incluye lo siguiente:

“Dependiendo de las circunstancias del país de origen, el concepto de pertenencia a un determinado grupo social a que se refiere el párrafo primero, letra d), incluirá la pertenencia a un grupo sobre la base de una característica común de orientación sexual. Los aspectos relacionados con el género de la persona, incluida la identidad de género y la expresión de género, se tendrán debidamente en cuenta a efectos de determinar la pertenencia a un determinado grupo social o de la identificación de una característica de dicho grupo.”⁴⁹.

Mediante esta mención, el Reglamento busca encuadrar el vacío legal respecto al género que presenta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados para articular una mayor protección de los individuos. Durante el siguiente capítulo ahondaremos en esta interpretación inclusiva para determinar los individuos que pueden encuadrarse dentro de un grupo social y las críticas que ha causado desde diferentes enfoques.

Pero por ahora, continuaremos exponiendo la conceptualización legal y doctrinal del término “persecución”. Que según la autora A. Valero considera que se conforma mediante dos elementos. En primer lugar, la existencia de un grave riesgo de sufrir un daño que implique una vulneración de los derechos humanos y, en segundo lugar, la inactividad o incapacidad del Estado de origen para evitarlo⁵⁰.

Respecto a este último elemento, debemos considerar que, aunque principalmente se considera agente de persecución al Estado, ACNUR señala que igualmente es necesaria la consideración de agentes no estatales. Pues, para los casos de violencia de género y violencia doméstica la

⁴⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Manual de 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, *op. cit.*, párr. 51.

⁴⁸ Unión Europea, Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE L 1347, 22 de mayo de 2024. Artículo 9.1.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 10.

⁵⁰ VALERO HEREDIA, Ana. Derecho de asilo y mutilación genital femenina. Cuadernos de derecho público, 2007. p. 84.

mayoría de las ocasiones nos encontramos ante agentes privados como los sujetos activos de la persecución. En este sentido, mediante el Manual de Procedimientos se estipula que los actos por parte de la población o los individuos privados se considerarán como persecutorios si de igual forma el Estado de origen no toma las medidas adecuadas para proteger a las víctimas y reparar el daño, ya sea deliberadamente o por falta de recursos⁵¹.

La responsabilidad de los Estados en estos contextos se contrae, entre otras cosas, a través de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la cual dispone que los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no deben invocar la costumbre, tradiciones culturales o la religión para eludir sus obligaciones con respecto a su eliminación⁵². A la vez que en el artículo 24.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño se exige a los Estados que adopten todas las medidas eficaces y apropiadas para conseguir la abolición de aquellas prácticas tradicionales peligrosas para la salud de los niños y niñas⁵³.

Asimismo, en el citado Reglamento 2024/1347 en su artículo 6.c) indica que:

“podrán ser agentes de persecución o causantes de daños graves los agentes no estatales (...) si puede demostrarse que los agentes mencionados en el artículo 7, apartado 1, no pueden o no quieren proporcionar la protección contra la persecución o los daños graves.”⁵⁴.

Los agentes a los que hace mención son “el Estado y las autoridades no estatales ya constituidas y estables, incluidas las organizaciones internacionales, que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio.”⁵⁵.

En síntesis, a pesar de que se reconozca la realidad de que para determinados colectivos los sujetos privados son los principales autores de los actos persecutorios siempre deberá ir acompañada de una inacción por parte del Estado de origen para que las víctimas puedan acudir a la figura del asilo.

2.2.1. La persecución por razón de género y su tipología

Desde 1985, diferentes sujetos internacionales han considerado necesaria la especial consideración del género en los procedimientos de asilo⁵⁶. Por ejemplo, el Comité Ejecutivo de ACNUR en su 44º periodo de sesiones, señala la especial vulnerabilidad que presentan las mujeres y niñas dentro del proceso de asilo, admitiendo que las mujeres experimentan la persecución de forma diferente a los hombres⁵⁷. Del mismo modo, el Alto Comisionado ha reiterado que son las circunstancias individuales las que determinan cuando existe un temor fundado de persecución y que, en este sentido, aunque los hombres y mujeres pueden sufrir daños similares, también hay que tener en cuenta que existen formas específicas de persecución basadas en el género de la víctima⁵⁸.

⁵¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Manual de 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, *op. cit.*, párr. 65.

⁵² Naciones Unidas. Declaration on the Elimination of Violence against Women, *op. cit.*, artículo 4.

⁵³ Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989. Artículo 24.3.

⁵⁴ Unión Europea, Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, *op. cit.*, artículo 6.c).

⁵⁵ *Ibidem.* artículo 7.1.

⁵⁶ HAINES, Rodger QC, “Gender-Related Persecution”, en FELLER, Erika, TÜRK, Volker y NICHOLSON, Frances (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 230.

⁵⁷ Naciones Unidas, *Nota sobre Protección Internacional*, Asamblea General, A/AC.96/815, 31 de agosto de 1993, 44º periodo de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. p. 12.

⁵⁸ VALERO HEREDIA, Ana. Derecho de asilo y mutilación genital femenina. *op. cit.*, p. 84-85.

Con los años la perspectiva de género fue introduciéndose en las normativas internas de los Estados concretándose en una forma válida de persecución para las personas. En este contexto, de nuevo el Comité Ejecutivo de ACNUR en 1999, reconocía los grandes avances que se habían conseguido en esta materia y alentaba a que se considerase que la persecución podía estar relacionada con el género o efectuarse a través de la violencia sexual⁵⁹.

La persecución por motivos de género es un término jurídicamente indeterminado, que tiene como objetivo abarcar la amplia gama de solicitudes de asilo en las que el género es un factor relevante para determinar la condición de refugiado⁶⁰. Lo que implica reconocer que las mujeres, así como las personas del colectivo LGBTIQ+, se enfrentan a formas específicas de persecución basadas en su género, como la violencia sexual, la discriminación sistemática o los crímenes de honor, que no siempre se ajustan a los criterios tradicionales de persecución. De este modo, el concepto de persecución por motivos de género ha ido desarrollándose según los avances legislativos y culturales del mundo, para ir añadiendo elementos que no se consideraban formas de violencia contra la mujer, como por ejemplo la violencia económica.

Algunos matices sobre el término los podemos ilustrar gracias a la autora A. Macklin que distingue que no es lo mismo ser perseguida como mujer que debido a que seas mujer. E igualmente establece tres acepciones: persecución de género, persecución por motivos de género y persecución debido al género. A modo de ejemplo, una mujer puede ser perseguida por razones ajenas a su género, como por su afiliación política, pero sufrir violencia sexual como método de persecución. Asimismo, la persecución puede estar directamente relacionada con su condición de género, como en el caso de la mutilación genital femenina. Estas distinciones subrayan la complejidad técnica y la necesidad de usar el lenguaje adecuado para cada supuesto, aunque actualmente se comprendan todos los supuestos bajo el mismo paraguas de la persecución por razón de género⁶¹.

La persecución por motivo de género se manifiesta del mismo modo que la violencia de género, es decir, que puede existir debido a violaciones, abusos sexuales, violencia doméstica, violencia psicológica, etc. Y que estas prácticas como hemos mencionado en apartados anteriores pueden ser realizadas por agentes estatales o particulares. Siendo que muchas de estas formas de daño grave son únicas o afectan de forma predominante a las mujeres, convirtiéndose en fórmulas específicas de persecución⁶².

Para el autor R. Haines, estas manifestaciones de violencia pueden categorizarse dependiendo de si tienen lugar en el ámbito familiar, en el de la sociedad en general o mediante las instituciones. Además de presentar ejemplos no exhaustivos de actos violentos para cada categoría. En concreto para la violencia física, psicológica y sexual que acontece en la familia, incluye los malos tratos, el abuso sexual de las niñas, la violencia relacionada con la dote, la violación marital, la mutilación genital femenina, la violencia no conyugal y la violencia relacionada con la explotación⁶³.

En el ámbito europeo, el Reglamento 2024/1347 reconoce en su artículo 9.2 que los siguientes actos pueden encuadrarse dentro del concepto de persecución: Los actos de violencia física o psíquica, incluyendo los actos de violencia sexual, las medidas por parte de los Estados y las

⁵⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Position Paper on Gender-Related Persecution*, 1 de enero de 2000. p. 1.

⁶⁰ UN WOMEN, *Report on the Legal Rights of Women and Girl Asylum Seekers in the European Union*, Estambul, marzo de 2017. p. 21

⁶¹ MACKLIN, Audrey. "Refugee Women and the Imperative of Categories", *Human Rights Quarterly*, 17, 1995. pp. 258-230.

⁶² VALERO HEREDIA, Ana. Derecho de asilo y mutilación genital femenina. *op. cit.*, p. 85.

⁶³ HAINES, Rodger QC, "Gender-Related Persecution", *op. cit.*, p. 330.

instituciones que derivan en acciones discriminatorias y desproporcionadas y específicamente los actos contra las personas por razón de género o contra los niños⁶⁴.

Aunque en este último apartado no encontramos más especificación sobre los actos que podrían encuadrarse como tales. Debemos situarnos ante la lista que ofrece el Alto Comisionado para los Derechos Humanos donde indica de forma no exhaustiva las siguientes formas concretas de persecución por motivo de género:

“(a) Violencia sexual; (b) Violación; (c) Violencia física; (d) Violencia emocional y psicológica; (e) Violencia «relacionada con la dote»; (f) MGF; (g) Violencia doméstica; (h) Trata, incluida la trata con fines de explotación sexual o prostitución forzada; (i) Medidas persecutorias (incluidas las discriminatorias) por motivos de orientación sexual; (j) Aborto forzado o «selectivo en función del sexo»; (k) Matrimonios precoces; (l) Matrimonios forzados; (m) Asesinatos y mutilaciones por motivos de honor; (n) Otras prácticas tradicionales nocivas, como la denegación de educación a niñas y mujeres; (o) Determinadas leyes locales derivadas de normas y prácticas culturales que están por debajo de las normas internacionales de derechos humanos y que constituyen prácticas persecutorias prohibidas; (p) Otras prácticas persecutorias prohibidas toleradas por el Estado pertinente; (q) Penas o castigos que son desproporcionadamente severos para las mujeres y tienen una dimensión de género; y (r) Patronos de discriminación de género y trato menos favorable, incluida la falta de protección a las personas sometidas a abusos relacionados con el género, o trato equivalente a violencia socioeconómica.”⁶⁵.

2.2.2. La persecución de género debido a la violencia doméstica

Debido a la longitud de la lista y que el motivo específico de nuestra investigación es la violencia doméstica en el derecho de asilo, en los siguientes párrafos únicamente ampliaremos sobre las fórmulas en las que este tipo de violencia puede ser integrado como temor fundado de persecución por razón de género.

En primer lugar, debemos recordar que la violencia doméstica es de los tipos de violencia contra la mujer más extendidas en el mundo. A pesar de que históricamente este problema se ha infravalorado e invisibilizado, no significa que no constituya un perjuicio grave para la población global. Es por esto que al igual que con las demás formas de daño, la determinación de que un acto constituya persecutorio bajo los criterios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados requiere evaluarlo mediante los estándares de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y analizar el factor de causalidad. En este sentido, necesitaremos examinar si el perjuicio sufrido es resultado de una violación grave de los derechos humanos y si existe una conexión entre el acto y los motivos de persecución reconocidos⁶⁶.

En general los casos de persecución por razón de violencia doméstica se encuadran bajo la falta de protección o inacción de un Estado para proteger a sus víctimas. Por lo que se valora más la discriminación institucional que el acto ejercido por el sujeto privado. Es evidente que la discriminación en la protección por parte de las autoridades estatales es especialmente relevante sobre todo en los casos relacionados con el género. Como hemos comentado anteriormente, cuando los Estados ya sea por sus políticas o por sus prácticas, no garantiza derechos o la protección necesaria frente a los perjuicios graves, esta discriminación equivale a persecución. En particular, para los casos de violencia doméstica, cuando un hombre maltrata a su pareja sabiendo que puede actuar con impunidad debido a la falta de acción por parte de su Estado, estamos ante un claro sistema discriminatorio.

⁶⁴ Unión Europea, Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, *op. cit.*, artículo 9.2.

⁶⁵ UN WOMEN, Report on the Legal Rights of Women and Girl Asylum Seekers in the European Union, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁶ HAINES, Rodger QC, “Gender-Related Persecution”, *op. cit.*, pp. 334-335.

Esta falta de protección es la consecuencia del sistema patriarcal en el que vivimos donde se establecen medios de control para subordinar la figura de la mujer y todo lo que sea femenino. En este contexto, algunos autores consideran apropiado que se encuadre a las “mujeres casadas en X sociedad” como parte de un grupo social determinado y por lo tanto que se integren dentro de la protección que otorga la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ⁶⁷. Sobre este asunto hablaremos más adelante.

Por lo tanto, la persecución bajo este encuadre no sólo debe manifestarse a través de los actos directos de violencia de los particulares, sino que también será necesaria la omisión e ineficacia de las instituciones del Estado para proteger a las víctimas. Si el Estado niega de forma sistemática la protección a las mujeres víctimas de violencia de género o doméstica, basándose en las normas sociales que estipula el sistema patriarcal, esta falta de acción constituirá persecución.

⁶⁷ Ibidem. p. 336.

CAPÍTULO II: PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

2.1. Marco jurídico internacional del derecho de los refugiados

Antes de comenzar a explicar las diferentes instituciones legales sobre el derecho de asilo que existen actualmente a nivel internacional. Debemos definir qué es el asilo y a qué hace referencia esta figura.

Para ello tomamos en consideración la organización internacional más relevante en este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En este sentido, se estipula que el asilo es una “práctica mediante la cual un Estado garantiza protección, amparo y asistencia a personas que han huido de su país de origen debido generalmente a la violación de uno o varios de sus derechos fundamentales”⁶⁸.

Es decir, la figura del asilo es un recurso de protección que los Estados brindan en su territorio a aquellos individuos que no puedan estar seguros en sus países de origen por ser víctimas de amenazas, persecución o violencia directa relacionadas con su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social específico o por sus ideologías y opiniones políticas⁶⁹.

Por otro lado, consideramos relevante que hagamos un breve repaso histórico de la evolución del asilo a nivel internacional para una mayor comprensión del tema.

En el devenir histórico, innumerables personas se han visto forzadas a abandonar sus hogares en busca de seguridad en otros territorios a nivel global. Víctimas de persecuciones, conflictos bélicos y violencia política, entre otras cosas⁷⁰. Siendo los orígenes del derecho de asilo el sentido de hospitalidad hacia aquellos que huían de las mencionadas situaciones adversas, poco a poco encontramos una evolución de esta hospitalidad hacia un carácter más religioso, pues el asilo se solía solicitar y dar en los lugares de culto. Con el avance del tiempo, el matiz religioso pasa a ser institucional, aunque no es hasta la llegada de la Revolución Francesa donde se consolida al asilo como un derecho reconocido que añade la persecución política como motivo para solicitarlo⁷¹. De este modo empieza a conceptualizarse lo que supone la protección del asilo de forma moderna.

Si bien no será hasta el siglo XX cuando realmente encontramos la creación en sí del derecho de asilo como lo entendemos actualmente. El derecho de asilo se consolida como un derecho específico para los refugiados con el final de la Primera Guerra Mundial⁷². Durante este periodo histórico nos encontramos con muchas transformaciones estructurales en Europa que ocasionan un aumento significativo de personas apátridas y desplazamientos masivos que buscaban una

⁶⁸ ACNUR. *Asilo: definición y características básicas* [en línea]. [consulta: 21 de enero de 2025]. Disponible en: <https://eacnur.org/es/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas#:~:text=La%20figura%20del%20asilo%20se,varios%20de%20sus%20derechos%20fundamentales>.

⁶⁹ MILÁN RODRÍGUEZ, Dora María, “El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana”, en MARTÍNEZ DEL CAMPO, Francisco, MARTÍNEZ RAMÍREZ, Francisco, VERDÍN PÉREZ, Juan Antonio, y FAJARDO MORALES, Zoila Alicia (coords.), *Voces por la universalidad de los derechos humanos. A 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Colección IECEQ, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018. p. 240.

⁷⁰ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*. Madrid: ACNUR, 2000. p. 1.

⁷¹ MILÁN RODRÍGUEZ, Dulce María., *El derecho de asilo una mirada jurídica y humana*, *op. cit.*, p. 239

⁷² ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria.*, *op.cit.* passim.

protección internacional. Las principales causas de esta situación fueron las disoluciones de los imperios europeos y la modificación de los territorios y las fronteras⁷³.

En 1919 se crea una de las primeras organizaciones internacionales del mundo, la Sociedad de las Naciones gracias al Tratado de Versalles. Dicha organización tenía como objetivo el mantenimiento de la paz entre los distintos países europeos⁷⁴. En este sentido, la Sociedad de las Naciones fue clave para el desarrollo del derecho de asilo. Concretamente, su Alto Comisionado, el noruego Fridtjof Nansen, impulsó la institucionalización de este derecho, mediante la promoción de medidas prácticas como el pasaporte Nansen⁷⁵. Dicho documento, creado en 1922, fue originalmente creado para solucionar el problema de apatridia de los nacionales rusos tras la Revolución Rusa. Con el pasaporte Nansen obtenían una identidad oficial que les permitía viajar libremente y los protegía frente a expulsiones⁷⁶.

Con el tiempo, este estatuto se exportó a otras nacionalidades, ampliando el abanico de derechos de los refugiados hacia ámbitos como la libertad laboral, el acceso a la educación o el acceso a servicios sanitarios⁷⁷. Las mencionadas garantías se consolidaron en la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933⁷⁸, al igual que encontramos la primera inclusión explícita del principio fundamental de *non refoulment*⁷⁹. No obstante, debido a las imperiosas tensiones políticas de los años treinta del siglo pasado, marcadas por la crisis económica y el ascenso del nacionalismo y los regímenes autoritarios y dictatoriales en el territorio europeo, la Convención de 1933 no pudo aplicarse efectivamente⁸⁰.

Con la llegada de la Segunda Guerra Mundial, el problema de las personas desplazadas que requerían asilo se incrementa. Por lo que la unión de los países aliados decide en 1943 establecer una administración específica para ocuparse de la asistencia a aquellas personas refugiadas. Estamos hablando de la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, UNRRA), que con el fin de la guerra en 1947 es sustituida por la Organización Internacional de los Refugiados (OIR)⁸¹, principalmente debido a que Estados Unidos opinaba que mediante la organización se hacía propaganda del estado soviético y el sistema socialista⁸².

Aunque dicha organización fue clave para la evolución del derecho de asilo, unos años más tarde, en concreto en 1950, vuelve a ser reemplazada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o como se llama comúnmente por sus siglas ACNUR⁸³. A pesar

⁷³ MACHADO CAJIDE, Landy. *Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*. En: *Anuario Digital CEMI*. La Habana: CEMI, 2013. Vol. 1, núm. 1, enero-diciembre de 2013. *passim*.

⁷⁴ United Nations Geneva. *Covenant of the League of Nations*. Ginebra: United Nations Geneva. 28 de junio de 1919.

⁷⁵ MACHADO CAJIDE, Landy., *Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*., *op.cit.*, pp. 89-90.

⁷⁶ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*., *op.cit.* p. 18

⁷⁷ MACHADO CAJIDE, Landy., *Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*., *op.cit.*, p. 90.

⁷⁸ Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados, Ginebra, 28 de octubre de 1933, Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 159.

⁷⁹ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*., *op.cit.* p. 30.

⁸⁰ MACHADO CAJIDE, Landy., *Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*., *op.cit.*, pp. 90-91.

⁸¹ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*., *op.cit.* p. 15.

⁸² MACHADO CAJIDE, Landy., *Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*., *op.cit.*, p. 93.

⁸³ *Ibidem*. p. 96.

de la gran labor de su predecesora la OIR, los Estados miembros de las Naciones Unidas buscaban establecer una nueva organización para solucionar el incipiente problema de refugiados en Europa sobre unas bases nuevas⁸⁴.

ACNUR, que originalmente fue creada para un mandato de tres años, se ha mantenido en el tiempo a lo largo de más de siete décadas. En la actualidad, esta agencia opera en unos 135 países brindando protección y asistencia a millones de personas refugiadas en el mundo⁸⁵. Igualmente, de forma paralela a su creación, los países miembros de las Naciones Unidas negociaron y adoptaron en 1951, el tratado internacional que es el pilar principal del resto de normativas concernientes al derecho de asilo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados⁸⁶. Pues comprendieron, gracias a la experiencia de las anteriores organizaciones y los Altos Comisionados que no era suficientes las instituciones existentes, sino que necesitaban de un tratado internacional que comprometiese a los Estados del mundo⁸⁷.

Es sobre esta base, que a continuación exploraremos los documentos legales más importantes a nivel internacional referentes al derecho de asilo.

2.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

La primera formulación explícita del derecho de asilo como un derecho humano la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948⁸⁸. Concretamente, nos debemos situar en el artículo 14, el cual establece que:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”⁸⁹

Igualmente, mediante su artículo 2, se establece la universalidad de los derechos y libertades de la Declaración sin reparar en discriminaciones por razón de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”⁹⁰

En este sentido, la Declaración establece unos primeros criterios que servirían para más adelante definir de forma unificada el concepto de refugiado, identificando las posibles razones por las que una persona podría ser objeto de persecución⁹¹.

Sin embargo, es importante mencionar que, a pesar de su gran relevancia en la evolución del derecho de asilo, ya podemos vislumbrar que su formulación genérica no contempla de manera explícita la violencia de género como un motivo de persecución. Una omisión que refleja las limitaciones conceptuales y teóricas de la época en términos de género y derechos humanos.

⁸⁴ ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria., *op.cit.* pp. 21-23.

⁸⁵ ACNUR. *Acerca de ACNUR* [en línea]. [consulta: 21 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.acnur.org/acerca-de-acnur>.

⁸⁶ ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria., *op.cit.* p. 27.

⁸⁷ MACHADO CAJIDE, Landy., Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados., *op.cit.*, pp. 96-97.

⁸⁸ Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos* [Nueva York]: Naciones Unidas, 1948.

⁸⁹ NACIONES UNIDAS., *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, *op.cit.*, Artículo 14.

⁹⁰ *Ibidem*. Artículo 2.

⁹¹ MACHADO CAJIDE, Landy., Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados., *op.cit.*, p. 95.

Lo que desembocará en una posterior necesidad de interpretar y adaptar los marcos legales internacionales a las realidades contemporáneas, incluyendo de forma explícita una mayor protección de las personas.

2.1.2. *La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967*

Tres años después de la creación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1951, las Naciones Unidas deciden unirse para promulgar el primer tratado internacional encargado de unificar y establecer las bases legales internacionales del derecho de asilo y la protección de las personas refugiadas⁹².

En su preámbulo podemos encontrar una mención a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues como comentamos en el apartado anterior, es el primer documento legal que reconoce explícitamente el derecho de asilo. Igualmente, encontramos un llamado al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, donde establece su misión de velar por la aplicación de la Convención y la necesidad de la efectiva cooperación entre los Estados miembros⁹³.

En este sentido, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (o como la llamaremos de aquí en adelante, la Convención de Ginebra de 1951) tiene vocación internacional, y ha sido ratificada por 146 Estados⁹⁴.

Una característica importante de la Convención es su límite temporal. Ya que sólo establece su aplicación hacia aquellas personas que fuesen refugiadas “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951”⁹⁵. Es decir, esta Convención estaba originalmente pensada para solucionar el problema de los refugiados de la Segunda Guerra Mundial.

Durante todo el articulado de la Convención se establecen los diferentes derechos y obligaciones de los refugiados, así como las responsabilidades que tienen los Estados hacia ellos, estableciendo normas internacionales para su tratamiento. Sin embargo, encontramos una especial relevancia en las disposiciones contenidas en los artículos 1 y 33.

En el primer artículo de la Convención, se establecen cinco motivos por los que se estipula que una persona puede huir de su país de origen y clasificarse como un refugiado, esto son: persecuciones por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por sus opiniones políticas. Es evidente la ausencia de una perspectiva de género en este sentido, pues no aparecen estipulados ni el sexo ni el género como motivos de persecución⁹⁶.

También se establecen limitaciones a este derecho de asilo. En el artículo 1 párrafo C se

⁹² Naciones Unidas., Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *op.cit.*, preámbulo.

⁹³ Ibidem, preámbulo.

⁹⁴ Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)* [en línea]. Ginebra: Naciones Unidas, 28 de julio de 1951 (Convención), 31 de enero de 1967 (Protocolo) [consulta: 27 de abril de 2025]. Disponible en: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en.

⁹⁵ ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria., *op.cit.* p. 27.

⁹⁶ GIEGERICH, Thomas, *Hacia una mayor sensibilidad de género en la legislación sobre migración: evolución positiva en relación con las mujeres refugiadas y desplazadas*, en *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, N° 19, noviembre 2023, ISSN: 2386-4567, p. 150.

establecen las causas por las que la protección podría cesarse. Por ejemplo, alguna de ellas establece la cesación en caso de que la contingencia que justificara la protección cesase, es decir, que dejase de existir una amenaza o persecución contra el refugiado en su país de origen⁹⁷. Y en el párrafo F establece que no se admitirán como refugiados a aquellas personas que haya:

“cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad” o “ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada” o “se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”⁹⁸.

La Convención de Ginebra de 1951 también introduce el principio de *non-refoulement*, que prohíbe devolver a una persona refugiada a un país donde su vida o libertad puedan estar en peligro. Así, en su artículo 33.1 establece que:

“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”⁹⁹.

E igualmente al no ser un derecho absoluto en el artículo 33.2 dispone de su limitación, la cual es que no se considerará este beneficio para aquellos casos en los que un individuo sea considerado:

“como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.”¹⁰⁰.

El mencionado principio de *non-refoulement* a lo largo de la práctica y los años se ha conformado como una norma de derecho internacional consuetudinario¹⁰¹ y aparece en otros textos legales a nivel tanto internacional como regional. Por ejemplo, en la Carta de la Unión Europea, concretamente en su artículo 19.2 encontramos una clara referencia a este principio, pues dispone que “Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”¹⁰².

Debido a las diferentes tendencias migratorias acontecidas entre los años 50 y 60 tanto en Europa como en África, diversos juristas del mundo consideraron apropiado establecer un nuevo marco legal que estableciese la protección de los refugiados de forma universal¹⁰³. De esta manera se materializa el Protocolo de Nueva York de 1967 esencialmente fue creado para ampliar las limitaciones temporales y geográficas establecidas en la Convención de Ginebra de 1951. Pues sólo se aplicaba los eventos ocurridos antes de 1951 principalmente en la región europea. En este sentido, cualquier persona que cumpliera con la definición de refugiado podía acogerse a los beneficios que dotaba la Convención¹⁰⁴.

⁹⁷ Naciones Unidas., Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *op.cit.* artículo 1 párr. C

⁹⁸ Íbidem. artículo 1 párr. F

⁹⁹ Ibid. artículo 33.1

¹⁰⁰ Id. artículo 33.2

¹⁰¹ Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. *op. cit.*, p. 17

¹⁰² Parlamento Europeo. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)*. Bruselas: Parlamento Europeo, 2000. artículo 19.2.

¹⁰³ ACNUR. La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria., *op.cit.* pp. 61-62.

¹⁰⁴ Naciones Unidas. *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Firmado en Nueva York, el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606. *passim*.

Aunque este instrumento representó un paso adelante hacia la universalización del derecho de asilo, tampoco aborda explícitamente la persecución basada en el género¹⁰⁵.

2.1.3. *La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 y el Pacto Mundial de los Refugiados de 2018*

La Declaración de Nueva York de 2016 como sus antecesoras, es adoptada durante una tendencia masiva de desplazamientos y personas refugiadas. En este sentido, durante la introducción de la Declaración se reafirman los principios fundamentales del derecho de asilo y subraya la importancia de abordar las necesidades específicas de las personas desplazadas. Siendo algunas de estas necesidades concretas la necesidad de una inclusión real y efectiva de una perspectiva de género. No sólo dentro de las normativas internacionales sino también para las diferentes normativas internas de los Estados¹⁰⁶.

En concreto podemos vislumbrar referencias explícitas al género en los siguientes apartados: en el apartado II sobre los compromisos que se aplican a refugiados y migrantes, se afirma que: “Subrayando la importancia de adoptar un enfoque integral de las cuestiones pertinentes, garantizaremos que se dé a todas las personas (...) una acogida (...) que (...) tenga en cuenta las cuestiones de género”¹⁰⁷.

Unos párrafos más adelante encontramos el compromiso más completo e inclusivo en cuanto a aspectos de género, indicando que:

“Nos aseguraremos de que en nuestras respuestas a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes se incorpore la perspectiva de género, se promuevan la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y se respeten y protejan plenamente los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Lucharemos en la mayor medida posible contra la violencia sexual y por razón de género. Facilitaremos el acceso a servicios de atención de la salud sexual y reproductiva. Combatiremos las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación contra las mujeres y niñas refugiadas y migrantes. Al mismo tiempo, reconociendo la importante contribución y el liderazgo de las mujeres en las comunidades de refugiados y migrantes, trabajaremos para garantizar que participen de manera plena, fructífera y en pie de igualdad en la formulación de soluciones y oportunidades locales. Tomaremos en consideración las diferentes necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres.”¹⁰⁸.

En el apartado III sobre las personas migrantes, igualmente se señala que:

“Reconocemos la necesidad de abordar la situación especial y la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas migrantes mediante, entre otras cosas, la incorporación de una perspectiva de género en las políticas de migración y el fortalecimiento de las leyes, las instituciones y los programas nacionales para combatir la violencia por razón de género, incluida la trata de personas y la discriminación contra las mujeres y las niñas.”¹⁰⁹.

En el resto de la Declaración las menciones al género se disponen como llamamiento a los Estados Parte a mejorar sus legislaciones internas con respecto a la perspectiva de género y la violencia de género, al igual que como elemento a tener en cuenta a la hora de realizar

¹⁰⁵ GIEGERICH, Thomas, Hacia una mayor sensibilidad de género en la legislación sobre migración: evolución positiva en relación con las mujeres refugiadas y desplazadas. *op.cit*, p. 150.

¹⁰⁶ Naciones Unidas. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes., *op. cit.* passim.

¹⁰⁷ *Ibidem*. pp. 5-6.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 7.

¹⁰⁹ *Id.* p. 13.

intervenciones sobre las personas refugiadas o migrantes¹¹⁰.

Gracias a esta Declaración, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron que proteger a las personas obligadas a huir y apoyar a los países que las acogen son responsabilidades internacionales que deben asumirse de manera equitativa y predecible y para ello era necesaria la redacción de un nuevo documento legal que se encargase de fijar unas directrices más concretas sobre las medidas a tomar por cada Estado. Esta tarea fue encomendada al Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados e incluyó discusiones temáticas en 2017 y consultas formales entre febrero y julio de 2018 sobre los borradores del texto, durante las cuales los Estados miembros y otras partes interesadas aportaron cientos de contribuciones escritas que enriquecieron el desarrollo del pacto. Finalmente, el 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Mundial sobre los refugiados¹¹¹.

El mencionado Pacto Mundial, al igual que su antecedente, dispone de una perspectiva de género en su articulado, que en particular puede observarse en el capítulo III, apartado B.2, donde se estipulan los sectores más vulnerables que requieren de la especial atención de los Estados, estando entre uno de ellos, las mujeres y las niñas¹¹².

En síntesis, ambos documentos representan un esfuerzo colectivo para establecer un marco de acción internacional efectivo que garantice la protección equitativa de las personas refugiadas y migrantes, poniendo especial foco a las mujeres y niñas del mundo.

2.2. Marco normativo europeo del derecho de las personas refugiadas

Durante el siguiente apartado, ahondaremos en las instituciones más importantes dentro de la evolución del derecho de asilo en la Unión Europea, así como desarrollar sobre los eventos sociales y políticos más relevantes que fueron amoldando la legislación de esta materia.

Desde la adopción del Tratado de Roma en 1957, las sucesivas reformas y ampliaciones de los tratados han dado lugar a una evolución significativa en las competencias de la Unión Europea en materia de migración, reflejando la constante adaptación y expansión normativa a lo largo de las décadas¹¹³. En este sentido y debido al gran trabajo legislativo que se ejerce dentro de la Unión, la prolongación del siguiente apartado es mucho más extensa que la anterior.

Primeramente, estableceremos por orden cronológico algunos de los documentos e instituciones más importantes a tener en cuenta y finalizaremos estableciendo la base jurídica del derecho de asilo en la UE.

Es significativo mencionar que ya en 1984 de forma pionera el Parlamento Europeo de la Unión Europea adopta una Resolución sobre la Aplicación de la Convención de Ginebra de 1951

¹¹⁰ Id. passim.

¹¹¹ ACNUR. *Pacto Mundial sobre los Refugiados* [en línea]. [consulta: 22 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/acnur/quienes-somos/pacto-mundial-sobre-los-refugiados#:~:text=En%20la%20Declaraci%C3%B3n%20de%20Nueva,que%20deben%20asumirse%20de%20manera>.

¹¹² Naciones Unidas. *Pacto Mundial sobre los Refugiados.*, *op. cit.*, p. 33.

¹¹³ Defensor del Pueblo, *Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida.* *op. cit.*, p. 20.

relativa al Estatuto de los Refugiados¹¹⁴ cuyo objetivo era que los Estados parte considerasen a las mujeres que habían sufrido tratos severos o inhumanos como parte de un grupo social particular según la Convención de Ginebra de 1951 y así dotarlas de protección internacional. Aunque no será hasta 1991 cuando ACNUR llegue a implementar efectivamente esta medida mediante la emisión de un conjunto de directrices sobre la protección de las mujeres refugiadas¹¹⁵.

La Unión Europea, con la Acta Única Europea de 1986 consolida su base en cuatro libertades fundamentales del mercado único europeo, estas son: la libre circulación de bienes, la libre circulación de servicios, la libre circulación de capital y la libre circulación de personas¹¹⁶. En este sentido, la libre circulación de las personas se refiere a la libertad de movimiento que tienen los ciudadanos de la Unión Europea dentro de este territorio, lo que lleva a que se establezcan medios de control sobre las fronteras exteriores, la migración y el asilo¹¹⁷.

Con la llegada del Acuerdo Schengen de 1990, los Estados miembros establecieron el reconocimiento efectivo de la libre circulación de todas las personas comunitarias y no comunitarias, se instituyó el concepto de frontera exterior común, el sistema de visados Schengen, etc.¹¹⁸. Sin embargo, no es hasta 1992 con el Tratado de Maastricht que se reconoce la libre circulación de personas como una garantía. Como así dicta su artículo 3.2:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de las personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.¹¹⁹.

Gracias al Tratado de Ámsterdam de 1997 es cuando se empiezan a asentar las bases para el establecimiento de un sistema común de asilo. Pues el objetivo era conseguir la libertad de personas de forma progresiva e ir avanzando simultáneamente en la adopción de medidas políticas alineadas con lo dispuesto en la Convención y el Protocolo¹²⁰. Siendo éste el primer instrumento jurídico que reguló el ámbito del derecho de asilo y las migraciones como parte de la esfera del “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”¹²¹. En el artículo 67 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea se establece la importancia de implementar medidas de vigilancia fronteriza, así como fomentar la colaboración entre las autoridades judiciales y policiales¹²². El objetivo principal es combatir problemáticas como el racismo, la xenofobia y los actos delictivos. De esta manera, se busca desarrollar un sistema que permita prevenir tanto

¹¹⁴ Consejo de la Unión Europea: C/RES/1984/127, *Aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1984.

¹¹⁵ FREEDMAN, Jane, *Protecting Women Asylum Seekers and Refugees: From International Norms to National Protection?*, International migration, vol. 48, no. 1, ISSN 0020-7985, 2010, DOI 10.1111/j.1468-2435.2009.00549.x. pp. 179-180

¹¹⁶ RÍOS NAVA, Lourdes Marleck. *Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea*. En: Coordinación Editorial Facultad de Derecho. [México]: Coordinación Editorial Facultad de Derecho, s.f. p. 2.

¹¹⁷ Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. *op. cit.*, p. 20.

¹¹⁸ RÍOS NAVA, Lourdes Marleck., *Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea op. cit.* p. 2.

¹¹⁹ Unión Europea. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (versión consolidada). Diario Oficial de la Unión Europea, 2008. CELEX:12008M003.

¹²⁰ TRICULESCU, Radu-Mihai, *Assessing the Common European Asylum System: Discretionary Implementation and Street-Level Bureaucracy*, 1.ª ed., BRILL, Leiden, 2024, p. 45.

¹²¹ RÍOS NAVA, Lourdes Marleck., *Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea op. cit.* p. 3.

¹²² Unión europea. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, op. cit.* artículo 67.

la inmigración irregular como las actividades criminales¹²³.

Durante el año 1999 nos situamos en el punto de inflexión para la adquisición de nuevas competencias. Se establece el programa Tampere el cuál crearía un sistema de asilo con un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme. El mencionado programa impulsó la adopción de varias directivas, las cuales actualmente consisten, en su versión modificada, del Sistema Europeo Común de Asilo, o como lo nombraremos de ahora en adelante, SECA¹²⁴. El SECA tiene como objetivos el establecer un marco de normas mínimas sobre el derecho de asilo en la UE con la garantía del respecto a los derechos humanos y al principio de *non-refoulement*¹²⁵. Aunque es importante recordar que dentro de la soberanía interna de cada Estado existe un grado de flexibilidad para transponer y legislar sobre el derecho de asilo, por lo que siempre encontraremos diferencias legislativas entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Durante los siguientes años, se establece el Programa de la Haya 2004-2009 y nos encontramos con la primera fase de regulación y armonización del derecho de asilo, gracias a que con el Programa de la Haya se empezó a considerar a la migración legal como parte esencial para el progreso económico de la Unión Europea¹²⁶. En este contexto, se adoptaron varias Directivas y Reglamentos.

Un hito importante para el derecho de asilo con perspectiva de género fue la adopción por parte del Consejo de Europa del Convenio de Estambul en el año 2010¹²⁷. Entre las distintas cosas que regula en materia de género, por ahora destacamos su propuesta de adoptar una perspectiva de género dentro de los procedimientos de asilo y dentro de la misma interpretación de la Convención de Ginebra de 1951. Así, lo indica su artículo 60.1 que dispone que:

"Las partes adoptarán las medidas legislativas u otras necesarias para garantizar que la violencia de género contra las mujeres pueda reconocerse como una forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2), de la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y como una forma de daño grave que da lugar a la protección complementaria/subsidiaria"¹²⁸.

Por otro lado, en cuanto al perfeccionamiento del SECA, en 2011, la Unión Europea instaba de manera urgente a fomentar la solidaridad en materia de asilo y protección a refugiados¹²⁹, debido a que como bien indicaba, "Los flujos de asilo no son constantes, ni se distribuyen de manera uniforme en toda la UE"¹³⁰. Y por otro lado añadía que:

¹²³ YELA UCEDA, Mercedes., Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?, *op. cit.*, p. 73.

¹²⁴ Parlement européen. *Fiches techniques sur l'Union européenne : Relations extérieures de l'Union européenne* [recurso electrónico]. Bruxelles: Parlement européen, 2024, [consulta: 27 de enero de 2025]. Disponible en: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/fr/FTU_4.2.2.pdf.

¹²⁵ Comisión española de ayuda al refugiado (CEAR). *Informe sobre la situación de los solicitantes de asilo en el Estado español: SECA 2017*. Madrid: CEAR, 2017. p. 5.

¹²⁶ RÍOS NAVA, Lourdes Marleck., Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea *op. cit.* p. 5.

¹²⁷ Consejo De Europa. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, *op. cit.*

¹²⁸ Consejo de Europa. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Estrasburgo: Consejo de Europa, 1950. Artículo 60.1.

¹²⁹ YELA UCEDA, Mercedes., Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?, *op. cit.* p. 75.

¹³⁰ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Presupuestos de la UE 2012 – Un presupuesto para Europa*

“Es responsabilidad de la Unión ayudar a estos Estados miembros, también para defender los valores comunes de la Unión y los derechos fundamentales garantizando la adecuada acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados y el acceso a la protección”¹³¹.

En este sentido, igualmente en 2011 es creada la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, con las siglas EASO, la cual tenía como vocación el establecer relaciones de cooperación entre los distintos Estados miembros¹³². En el año 2013, como parte del proyecto SECA, se consolidaron las principales Directivas europeas relacionadas con el derecho de asilo, con el propósito de armonizarlas e incorporarlas a las legislaciones internas de los Estados miembros. Asimismo, se introdujeron modificaciones en los Reglamentos de Dublín¹³³ y EUODAC¹³⁴, herramientas esenciales para la gestión y aplicación del sistema de asilo en Europa¹³⁵.

Durante los años de 2015 y 2016 la Unión Europea experimentó una crisis humanitaria sin precedentes, donde las solicitudes de asilo y refugio alcanzaron su punto máximo con más de un millón de solicitudes anuales¹³⁶. Dicha crisis humanitaria vino causada principalmente por los diferentes conflictos bélicos que ocurrieron en Libia y Siria entre otros¹³⁷. En consecuencia, se establecieron una serie de medidas políticas que intentaron soslayar la situación, aunque no muy efectivamente como veremos a continuación. La primera respuesta por parte de la Unión Europea fue la reubicación de los solicitantes de asilo que se encontraban en los países fronterizos mediterráneos como Grecia e Italia¹³⁸. Por otro lado, se configuró el acuerdo denominado, La Declaración UE- Turquía de 18 de marzo de 2016 que fue un mecanismo de filtraje y externalización de las fronteras en el que mediante una contraprestación económica la UE creaba un efecto Estado-tapón que impedía a los solicitantes de refugio encontrar la protección internacional en la región europea¹³⁹.

Dichas políticas son ejemplos de una política de asilo de carácter restrictivo y que, al mismo tiempo, acentúa el rechazo político y social existente en la época¹⁴⁰ donde se empieza a

2020 [Recurso electrónico]. Bruselas: Comisión Europea, 2011 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>.

Introducción.

¹³¹ Ibidem. Introducción.

¹³² Agencia de la unión europea para el asilo (EUAA). *Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2022* [Recurso electrónico]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>. passim.

¹³³ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Dublín III), DOUE, L 180, de 29 de junio de 2013.

¹³⁴ Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (versión refundida), DOUE, L 180, de 29 de junio de 2013.

¹³⁵ Defensor del pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. *op. cit.*, passim.

¹³⁶ Consejo de la unión europea. *Solicitudes de asilo en la UE* [Recurso electrónico]. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, [s.f.] [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/asylum-applications-eu/#0>.

¹³⁷ PRIES, Ludger. Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. *Polis*. 2018, vol.14, n.2. p. 73.

¹³⁸ PAYERO LÓPEZ, Laura, “La Unión Europea ante la gestión de la crisis de los refugiados || The European Union faces the refugee crisis”, *Cuadernos Electrónicos De Filosofía Del Derecho*, vol. 37, 2018. passim.

¹³⁹ YELA UCEDA, Mercedes., Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?, *op. cit.* p. 69.

¹⁴⁰ PRIES, Ludger., Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” *op. cit.* passim.

conformar de forma más sólida un proceso de criminalización en la Unión Europea de la figura del refugiado y el migrante. Según la autora M. Yela Uceda, este discurso fue aprovechado por las corrientes populistas y discriminatorias para establecer un nuevo enfoque a la seguridad europea, estigmatizando a la figura del refugiado¹⁴¹.

De forma dicotómica, también en marzo de 2016, el Parlamento Europeo publica una resolución sobre la situación de las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en la Unión Europea, donde se expone el gran grado de desigualdad de género que existe entre los solicitantes de asilo en toda la UE. Dicha resolución reconoce que “las mujeres y las personas LGBTI sufren formas específicas de persecución por motivos de género, circunstancia que con excesiva frecuencia se sigue pasando por alto en los procedimientos de asilo”¹⁴².

Además, expone las diferentes formas que existen de persecución basada en el género, disponiendo:

“las formas de violencia y discriminación por motivos de género, incluyendo pero no limitándose a la violación y la violencia sexual, la MGF, los matrimonios forzados, la violencia doméstica, los llamados crímenes de honor y la discriminación de género sancionada por el estado, constituyen persecución”, y añade que éstas “deben ser razones válidas para solicitar asilo en la UE, y que esto debe reflejarse en nuevas directrices de género”¹⁴³.

Progresivamente las cifras de solicitudes de refugio en la Unión Europea comenzaron a descender debido a las políticas restrictivas. Por otro lado, en el año 2020 debido a la crisis sanitaria del COVID-19 siguen bajando considerablemente debido al cierre de fronteras, la paralización de los procedimientos de protección internacional y el colapso de los campos de refugiados¹⁴⁴.

Debido a la insostenibilidad de esta situación, la Comisión Europea publica el 23 de septiembre de 2020 sobre el Pacto de Migración y Asilo cuyo fin era equilibrar responsabilidades entre los Estados miembros y fomentar la cooperación para gestionar la crisis de refugiados¹⁴⁵. En este contexto, el pacto buscaba abordar las deficiencias del sistema, agravadas por la crisis sanitaria del COVID-19, lo que resultó en violaciones de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y una falta de solidaridad entre los Estados¹⁴⁶.

Por lo que el Parlamento Europeo y el Consejo deciden fomentar cambios para mejorar la situación, lo que desemboca en que el 19 de enero de 2022, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) reemplace oficialmente a la EASO como la agencia encargada de optimizar el SECA proporcionando apoyo operativo y técnico más sólido a los Estados miembros y promoviendo una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección

¹⁴¹ YELA UCEDA, Mercedes., Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?, *op. cit.* p. 69.

¹⁴² Parlamento europeo. *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la UE sobre la migración (2015/2095(INI))*. Estrasburgo: Parlamento Europeo, 2016. Apartado C.

¹⁴³ Ibidem. párr. 13.

¹⁴⁴ YELA UCEDA, Mercedes., Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?, *op. cit.* pp. 75-76.

¹⁴⁵ Comisión española de ayuda al refugiado (CEAR). *Nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo: Análisis y propuestas desde la sociedad civil*. Madrid: CEAR, 2020. *passim*.

¹⁴⁶ YELA UCEDA, Mercedes., Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?, *op. cit.* p. 77.

internacional¹⁴⁷.

De forma inesperada para los gobernantes europeos, el 24 de febrero de 2022, Rusia lanzó una invasión a gran escala del territorio ucraniano. Rusia y Ucrania que mantenían tensiones desde el 2014 con la anexión de Crimea por parte de Rusia y los enfrentamientos en la región del Donbás por el control territorial, llegaron al punto más álgido de sus tensiones y fue declarada una guerra que hoy en día se mantiene vigente¹⁴⁸.

Con la guerra de Ucrania, la Unión Europea da un giro de 180° dentro de sus políticas sobre el derecho de asilo. De esta manera, se aprobaron de manera urgente y con consenso un conjunto de medidas de protección destinadas a:

“ciudadanos ucranianos, así como a nacionales de terceros países o apátridas que gozaban de protección internacional en Ucrania, junto con sus familiares, siempre que residieran en el país antes del 24 de febrero de 2022”¹⁴⁹.

La protección temporal, diseñada para ofrecer amparo internacional de forma inmediata sin requerir trámites burocráticos previos, fue activada por el Consejo de la UE a través de la Directiva 2001/55/CE¹⁵⁰. Este mecanismo resultó fundamental para garantizar una protección rápida y eficaz a los ucranianos, lo que contrasta notablemente con la falta de consenso observada ante la crisis de refugiados de los años 2015 y 2016¹⁵¹.

En 2022, se registró un notable incremento en las solicitudes de asilo y refugio, alcanzando un total de 962.160, en comparación con las 632.405 recibidas en 2021. Los principales países de origen de estas solicitudes fueron Siria, Afganistán, Venezuela y Colombia¹⁵². Este aumento en las solicitudes, sumado al impacto de los diversos instrumentos normativos, demuestra que el sistema de asilo y la gestión de la crisis de refugiados en la Unión Europea volvían a mostrar signos de debilidad frente al aumento de las demandas de protección¹⁵³. Es por ello por lo que, desde mediados de 2022 hasta principios de 2024, nos situamos en una fase de negociaciones por parte del Parlamento Europeo y el Consejo para reformar y armonizar la normativa referente al derecho de asilo¹⁵⁴. Dichas negociaciones finalmente culminaron el 14 de mayo de 2024, cuando el Consejo adoptó formalmente el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo¹⁵⁵ y que

¹⁴⁷ Agencia de la unión europea para el asilo (EUAA). *Informe anual sobre el asilo en la Unión Europea 2022: Resumen ejecutivo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022. p. 8.

¹⁴⁸ CNN en español. *Guerra en Ucrania: Cronología de un conflicto que cumple un año* [Recurso electrónico]. 23 de febrero de 2023 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix>.

¹⁴⁹ Consejo de la unión europea. *Ucrania: el Consejo introduce protección temporal para las personas que huyen de la guerra* [Recurso electrónico]. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2022 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>.

¹⁵⁰ Agencia de la Unión Europea para el Asilo (EUAA)., *Informe...*, op. cit. en nota 80. p. 28.

¹⁵¹ YELA UCEDA, Mercedes., *Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?*, op. cit. p. 79.

¹⁵² Consejo de la unión europea., *Solicitudes de asilo en la UE*. op. cit.

¹⁵³ YELA UCEDA, Mercedes., *Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?*, op. cit. p. 79.

¹⁵⁴ Consejo de la unión europea. *Cronología del Pacto sobre Migración y Asilo* [Recurso electrónico]. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, [s.f.] [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>.

¹⁵⁵ Consejo de la Unión Europea. *El Consejo adopta el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo* [Recurso electrónico]. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2024 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible

entró en vigor el 11 de junio de 2024¹⁵⁶.

A modo de conclusión expondremos cuáles son las bases jurídicas del derecho de asilo en la Unión Europea para a continuación ahondar en las normativas más importantes actuales. Más adelante hablaremos brevemente sobre el nuevo paquete de directivas y reglamentos aprobados mediante el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, por el que se introducen 10 nuevos instrumentos jurídicos para unificar y mejorar la normativa de derecho de asilo en la Unión Europea. Sin embargo, debido a que el Pacto no empezará a aplicarse hasta que pasen dos años¹⁵⁷, hemos considerado relevante exponer durante los próximos apartados ambos paquetes normativos.

Las bases jurídicas del derecho de asilo en la Unión Europea, las podemos situar en los siguientes artículos. En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, concretamente en el artículo 18 se estipula que:

“Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 y del Protocolo del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”¹⁵⁸.

Asimismo, el artículo 19.2 establece la prohibición de deportar o expulsar a individuos hacia países donde exista la posibilidad de que sean sometidos a tortura, pena de muerte o tratos crueles, inhumanos o degradantes¹⁵⁹. Por otro lado, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 8 dicta "en todas sus actividades, la Unión procurará eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres"¹⁶⁰. Además, en el artículo 67 párrafo 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea cuyo contenido afirma el desarrollo de una política común en materia de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores basada en la solidaridad de los Estados miembros¹⁶¹, y en el artículo 78. El primer párrafo de este último artículo se describe a continuación:

“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.”¹⁶².

A continuación, expondremos las principales normas y reglamentos vigentes dentro de la región europea referentes al derecho de las personas refugiadas y analizaremos su implicación desde un enfoque con perspectiva de género para proteger a las mujeres solicitantes de asilo.

en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum>.

¹⁵⁶ Parlement Européen., Fiches techniques sur l'Union européenne : Relations extérieures de l'Union européenne. *op. cit.*

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Parlamento Europeo. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2000. artículo 18.

¹⁵⁹ Ibidem. Artículo 19.

¹⁶⁰ Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *op. cit.* artículo 8.

¹⁶¹ Ibidem. artículo 67.2.

¹⁶² Ibid. artículo 78.1.

2.2.1. Directiva 2011/95/UE (“Directiva de Cualificación”)

La Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptada el 13 de diciembre de 2011, que refundió una normativa anterior de 2004, tiene como principal objetivo armonizar los criterios para la concesión del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria en los Estados miembros de la Unión Europea¹⁶³.

La protección subsidiaria introducida gracias a esta Directiva es una institución propia de la Unión Europea que está dirigida a personas que no cumplen los requisitos para ser reconocidas como refugiadas pero que enfrentan un riesgo grave en caso de regresar a su país de origen¹⁶⁴. Según el artículo 2 de la directiva, esto incluye amenazas como la pena de muerte, la tortura, tratos inhumanos o degradantes, y violencia indiscriminada en contextos de conflicto armado¹⁶⁵.

La mencionada Directiva, coetánea al Convenio de Estambul, significó un progreso legislativo en la protección efectiva de las mujeres solicitantes de asilo. Entre sus disposiciones más relevantes en cuanto a perspectiva de género, encontramos en primer lugar al artículo 6 que incluye a los actores no estatales como posibles responsables de persecución o daño grave si el Estado no puede o no quiere proporcionar protección. Igualmente, en el artículo 9 se consideran en específico los actos de violencia física, psicológica y sexual como formas de persecución. Con el artículo 10 la Directiva de forma novedosa incluye la consideración de que la identidad de género, la orientación sexual o el sexo mismo, puede encuadrarse dentro de un grupo social particular, y por lo tanto paliar el vacío legal existente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 con respecto al género¹⁶⁶. Para finalizar, otro elemento muy importante del texto es que se establece la necesidad de que los Estados miembros tengan en cuenta las situaciones específicas de las personas vulnerables, como menores no acompañados, personas discapacitadas, víctimas de trata y quienes han sufrido tortura o violencia grave, a la hora de implementar los procedimientos de asilo y garantizar una protección más integral y adaptada a las necesidades individuales¹⁶⁷.

2.2.2. Directiva 2013/32/UE (“Directiva de Procedimientos”)

La Directiva 2013/32/UE establece los procedimientos comunes para la concesión y retirada de protecciones internacionales en el territorio de la Unión Europea¹⁶⁸. Viene a modificar la anterior Directiva de 2005 para acelerar y hacer más eficaces y justos los procedimientos de

¹⁶³ Unión Europea. *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 337/9, 20.12.2011.

¹⁶⁴ RÍOS NAVA, Lourdes Marleck., Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea *op. cit.* p. 18.

¹⁶⁵ Unión Europea., *Directiva 2011/95/UE...*, *op. cit.* Artículo 2.

¹⁶⁶ MIGUEL JUAN, Carmen. *Pandataria: una mirada feminista al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de las Personas Refugiadas* [tesis doctoral]. Dirigida por: Ruth Mestre i Mestre. Valencia: Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, 2014. pp. 232-233.

¹⁶⁷ Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. *op. cit.*, p. 24.

¹⁶⁸ *Ibidem.* p. 23.

asilo¹⁶⁹. En este sentido, obliga a los Estados miembros a agilizar los trámites y a formar adecuadamente a los agentes, especialmente para detectar vulnerabilidades y brindar asistencia adecuada a personas con necesidades especiales. Enfatizando la importancia de considerar la perspectiva de género en los procedimientos, asegurando que tanto hombres como mujeres puedan compartir sus experiencias de persecución basada en género¹⁷⁰.

Entre sus garantías fundamentales, destacamos el acceso a información, la asistencia jurídica gratuita, el uso de intérpretes para los solicitantes, la brevedad de los plazos que mantiene un máximo de 6 meses para resolver, el derecho a permanecer en el territorio hasta que se resuelva la solicitud, la posibilidad de recurrir las decisiones administrativas...¹⁷¹.

2.2.3. Directiva 2013/33/UE (“Directiva de Acogida”)

La Directiva 2013/33 viene a refundir la anterior Directiva 2003/9/CE estableciendo las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en la Unión Europea¹⁷². Su principal objetivo es garantizar condiciones de vida dignas y adecuadas durante todo el procedimiento de asilo. En este sentido se establecen normas sobre el alojamiento, el número de centros y sus condiciones, el vestido e incluso los alimentos de los solicitantes¹⁷³. Todo ello teniendo en cuenta factores como el género y la edad para crear entornos seguros para los solicitantes¹⁷⁴. Asimismo, la Directiva promueve el acceso a la educación y al empleo para facilitar la integración en el país de acogida. Y enfatiza la importancia de la protección de la salud física y mental, requiriendo que los Estados miembros proporcionen asistencia médica, social y psicológica adecuada¹⁷⁵.

2.2.4. El nuevo paquete normativo del Pacto de Migración y Asilo 2024

Como hemos comentado anteriormente, con la introducción del nuevo Pacto de Migración y Asilo aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo el pasado 14 de mayo de 2024, se establece un paquete normativo que refunde y pretende mejorar todo el conjunto de normativas anteriores referentes al derecho de asilo en la Unión Europea. En concreto nos situamos con 10 instrumentos legales (una Directiva y nueve Reglamentos)¹⁷⁶ que, a pesar de su ya vigencia, no empezarán a aplicarse hasta dentro de dos años¹⁷⁷.

¹⁶⁹ Unión Europea. *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 29 de junio de 2013, pp. 60-95. Síntesis.

¹⁷⁰ *Ibidem*. Considerando 29) y 32) y los artículos 10.3.d), 11.3 y 15.3.a).

¹⁷¹ *Ibidem*. *passim*.

¹⁷² Unión Europea. *Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se establecen normas para la acogida de las personas solicitantes de protección internacional*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 29 de junio de 2013, pp. 96-116. Síntesis.

¹⁷³ Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. *op. cit.*, p. 24.

¹⁷⁴ Unión Europea. *Directiva 2013/33/UE...*, *op. cit.* en nota 111. Artículo 18.3.

¹⁷⁵ Unión Europea. *Directiva 2013/33/UE...*, *op. cit.* en nota 111. *passim*.

¹⁷⁶ Ver. Parlement Européen. *Fiches techniques sur l'Union européenne : Relations extérieures de l'Union européenne* [recurso electrónico]. Bruxelles: Parlement européen, 2024, [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/fr/FTU_4.2.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/fr/FTU_4.2.2.pdf).

¹⁷⁷ Comisión Española De Ayuda Al Refugiado (CEAR). *Pacto Europeo de Migración y Asilo: retos y amenazas* [en línea]. Abril de 2024 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>. pp. 8.

Sin embargo, el nuevo paquete normativo no introduce ningún progreso significativo para los derechos de las mujeres solicitantes de asilo ni para los demás solicitantes. Es por esto, que no está ausente de críticas. Ya en abril de 2024 Amnistía Internacional publica un artículo en su página web donde indica su gran preocupación por la masiva vulneración de derechos humanos que ocasionaría la implementación de este paquete normativo. Pues consideran que la nueva normativa tendrá vía libre para establecer controles fronterizos más estrictos y trasladar responsabilidades a países terceros como Túnez o Albania¹⁷⁸.

Del mismo modo, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) publica un análisis sobre en primer lugar, el proceso de negociación que, según ellos, estaba marcado por las prisas de intentar legislar antes de que llegasen las elecciones europeas, ocasionando que se sobrepasasen varias “líneas rojas” y por lo tanto descuidando el establecer un marco común protector y eficaz. En segundo lugar, expone y analiza los principales instrumentos legales del paquete normativo y concluye con que existe una clara falta de garantías de protección, un aumento de las desigualdades y abusos y en general un deficiente sistema normativo¹⁷⁹.

2.3. Marco jurídico internacional de la violencia contra la mujer

A lo largo de la historia, la violencia contra las mujeres en el ámbito privado ha sido considerado como un asunto familiar fuera del alcance de la justicia y mucho menos la intervención estatal¹⁸⁰. Dicha percepción se sustenta en estructuras sociales del sistema patriarcal, donde la figura de la mujer queda relegada a un papel subordinado, tanto en la esfera pública como privada.

No fue hasta la segunda mitad del siglo XX, con el surgimiento y consolidación de los movimientos feministas, que se comenzó a cuestionar esta invisibilización. Durante la década de 1960, se iniciaron los primeros estudios que denunciaban la falta de protección de las mujeres frente a la violencia masculina en los sistemas de justicia. Estos trabajos destacaron cómo los estereotipos de género y la estructura patriarcal perpetuaban la impunidad de los agresores y la revictimización de las mujeres¹⁸¹. El movimiento feminista fue esencial para poner el foco sobre la violencia de género y establecerla como un problema social y político¹⁸².

Con la llegada de los años 70, las activistas feministas comenzaron a presionar a los gobiernos y a los organismos internacionales para que se reconocieran las diferentes formas de violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos. Este esfuerzo se vio reflejado en la creación de nuevos textos jurídicos, la reinterpretación de los tratados internacionales y de la celebración de conferencias internacionales, marcando así un antes y un después en la lucha por la igualdad de género.

En este contexto, las Naciones Unidas toman la iniciativa en cuanto a comenzar un proceso

¹⁷⁸ Amnistía Internacional. *EU Migration and Asylum Pact puts people at risk of human rights violations* [en línea]. Abril de 2024 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>. Passim.

¹⁷⁹ Comisión Española De Ayuda Al Refugiado (CEAR). Pacto Europeo de Migración y Asilo: retos y amenazas, *op. cit.*, passim.

¹⁸⁰ FREEDMAN, Jane, “Domestic violence through a human rights lens”, en *The Routledge International Handbook of Domestic Violence and Abuse*, Routledge, 2021, p. 68.

¹⁸¹ EDWARDS, Susan, *Women on Trial*, Manchester: Manchester University Press, 1984. passim.

¹⁸² BARATTA, Alessandro, “De la cuestión criminal a la cuestión humana”, en *Las trampas del poder punitivo*, compilado por Haydée Birgin, Editorial Biblos, 2000, pp. 39-83.

legislativo contra la violencia de género. Nombran al año 1975 como el Año Internacional de la Mujer, y celebran la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer. En dicha Conferencia se establece un plan de acción mundial que más tarde sería considerado como el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Este plan que abarcaría desde 1975 hasta 1985 y tenía como objetivo el examinar los derechos de las mujeres y mejorar su situación global¹⁸³.

Entre los instrumentos más relevantes se encuentran la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, que establece la obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas¹⁸⁴; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993, que reconoce que “la violencia de género es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres”¹⁸⁵; y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se realizó en Beijing en 1995 y que reforzó este compromiso, estableciendo que la violencia de género, incluida la violencia doméstica, es un obstáculo para el desarrollo y la igualdad de las mujeres¹⁸⁶. Estos eventos internacionales no solo visibilizaron el problema, sino que también impulsaron la creación de instrumentos jurídicos específicos para abordarlo.

Igualmente destacamos los Informes de la Relatoría Especial sobre la violencia contra la Mujer pues han sido clave para definir el deber de diligencia de los Estados. Por ejemplo, el Informe de 1999 que estaba centrado en la violencia de género en el ámbito familiar, estableció indicadores como la ratificación de tratados internacionales, la existencia de leyes internas protectoras y la recopilación de datos sobre violencia de género¹⁸⁷. Unos años más tarde, con el Informe de 2006 se amplía el enfoque, subrayando la obligatoriedad de que los Estados fuesen diligentes con la protección efectiva de la mujer¹⁸⁸. En 2013, se desarrolla la idea de la doble dimensión del deber de diligencia. Por un lado, teníamos la sistémica, encargada de transformar las estructuras sociales mediante leyes, campañas sociales y educación en materia de género. Y, por otro lado, la diligencia individual, que garantiza prevención, protección, sanción y reparación para las víctimas¹⁸⁹.

A pesar de estos avances, todavía no se ha establecido una protección real, efectiva y uniforme en todos los Estados del mundo. El mismo reconocimiento de que la violencia de género existe y es un problema que afecta a todas las mujeres del mundo, es un acto político que sigue encontrando sus oposiciones. Las actuales corrientes de extrema derecha mantienen una

¹⁸³ Federación Iberoamericana De Ombudsmen. *XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género*. Director: Guillermo Escobar. Madrid: Trama Editorial, 2019. ISBN PDF: 978-84-120493-7-4. p. 25

¹⁸⁴ Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos (ACNUDH). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. Ginebra: Naciones Unidas, [s.f.], artículo 2.

¹⁸⁵ Naciones Unidas. Declaration on the Elimination of Violence against Women, *op. cit.*, p.1.

¹⁸⁶ Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Beijing. *op. cit.*, *passim*

¹⁸⁷ NACIONES UNIDAS. *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: La violencia contra la mujer en la familia*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Sra. Radhika Coomaraswamy, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1999/68. Comisión de Derechos Humanos, 55º período de sesiones, Tema 12 a) del programa provisional. Nueva York: Naciones Unidas, 1999. *passim*.

¹⁸⁸ Naciones Unidas. *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. E/CN.4/2006/61. Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones, Tema 12 a) del programa provisional. Nueva York: Naciones Unidas, 2006. *passim*.

¹⁸⁹ MANJOO, Rashida. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Addendum: Mission to India*. A/HRC/26/38/Add.1. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1 de abril de 2014. *passim*.

ideología basada en la negación de la violencia de género; la promoción de establecer medidas restrictivas a los derechos de las mujeres, como por ejemplo el derecho reproductivo; y la configuración de la figura de la mujer como un ser dependiente y sumiso de los hombres. Esta percepción deviene de la resistencia cultural existente a cuestionar las estructuras patriarcales de nuestros sistemas¹⁹⁰. En consecuencia, muchas de los instrumentos legales referentes a los derechos de la mujer están en riesgo de ser eliminados, pues no se han establecido los medios suficientemente fuertes para su incorporación efectiva en los Estados del mundo. En este sentido, es necesaria no sólo la incorporación de un nuevo tratado universal sobre los derechos de la mujer sino también rediseñar y mejorar los tribunales nacionales e internacionales para una correcta protección de las víctimas de violencia de género.

En este contexto, es fundamental analizar los avances y desafíos en el marco normativo internacional. A continuación, abarcaremos en detalle los textos internacionales más significativos en relación con los derechos de las mujeres a nivel internacional.

2.3.1. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*

El instrumento jurídico más importante en materia de violencia de género a nivel internacional es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW). La CEDAW fue aprobada de forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981¹⁹¹. Es la primera vez que encontramos un texto internacional que establece obligaciones a sus Estados Parte en cuánto a establecer medidas contra la desigualdad contra la mujer.

A pesar de que no se menciona explícitamente la violencia de género en su texto original, pues únicamente se limita a mencionar la trata y la prostitución, la CEDAW sentó las bases para combatir la discriminación contra la mujer a nivel internacional¹⁹².

Aunque unos años más tarde tras la III Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi de 1985, el Comité CEDAW mediante la Recomendación General núm. 19 de 1992 incorpora otras formas de violencia que afectan gravemente a las mujeres¹⁹³. La mencionada recomendación igualmente exigía a los Estados que adoptasen medidas para prevenir, investigar y sancionar la violencia de género, incluso cuando fuese perpetrada por actores privados¹⁹⁴. Además, rechaza el uso de prácticas culturales o tradicionales para justificar la violencia contra las mujeres, como la violencia doméstica, los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina o los crímenes por motivos de la dote¹⁹⁵. Aunque lo que más destacamos es la especial atención que le proporciona la recomendación a la violencia en el ámbito familiar, refiriéndose a la violencia doméstica, indicando que:

¹⁹⁰ BONET-MARTÍ, Jordi, “Los antifeminismos como contramovimiento: una revisión bibliográfica de las principales perspectivas teóricas y de los debates actuales”, *Teknokultura*, vol. 18, núm. 1, 2021. <https://doi.org/10.5209/tekn.71303>. p. 68

¹⁹¹ EMAKUNDE (INSTITUTO VASCO DE LA MUJER). *Guía para la eliminación de la discriminación contra las mujeres: Protocolo de actuación*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, [s.f.]. p. 55.

¹⁹² Federación Iberoamericana De Ombudsman. XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹³ *Ibidem*. p. 26.

¹⁹⁴ Comité Para La Eliminación De La Discriminación Contra La Mujer (CEDAW). *Recomendación General Núm. 19: La violencia contra la mujer*. Naciones Unidas, 1992. *passim*.

¹⁹⁵ *Ibidem*. párr. 24.

“La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de la violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, incluidas las lesiones, la violación, otras formas de ataque sexual y formas de violencia, violencia mental y de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a mantenerse en relaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede representar una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad para participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad”¹⁹⁶.

En cuanto al resto de aspectos significativos que recoge el texto de la CEDAW, podemos indicar que:

En primer lugar, mediante el artículo 1 se configura la conceptualización jurídica de lo que supone la discriminación contra la mujer, previamente citada. En segundo lugar, los Estados parte mediante el artículo 2 "condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas"¹⁹⁷ y acuerdan establecer los medios necesarios para erradicar dicha discriminación mediante políticas públicas. Para lograr este objetivo, se detallan una serie de medidas en distintos apartados de la Convención. Por ejemplo, en el artículo 3 los Estados se obligan a “garantizar el pleno desarrollo y avance de la mujer”¹⁹⁸. Y el artículo 4 recoge las medidas específicas para conseguir la "igualdad de facto entre hombres y mujeres"¹⁹⁹.

En tercer lugar, la Convención tiene un carácter transversal al incluir dentro de su articulado aspectos como la promoción de la participación de la mujer en el ámbito internacional (artículo 8) y en el ámbito rural (artículo 14); la no discriminación por motivo de la nacionalidad (artículo 9); la igualdad de derechos en sector educativo (artículo 10), en el empleo (artículo 11), en la atención médica (artículo 12), en el matrimonio y las relaciones familiares (artículo 16); etc²⁰⁰.

Finalmente destacamos la creación del Comité CEDAW antes citado. Entre las novedades que atañe, encontramos que su composición consta de 23 mujeres expertas designadas por los Estados Parte. Su misión es supervisar el cumplimiento de la Convención, pero desde la adopción del Protocolo Facultativo en 1999, obtuvo competencias para recibir denuncias individuales o colectivas sobre violaciones de los derechos de las mujeres²⁰¹.

Sin embargo, existe un grave problema con la efectividad del CEDAW. Y es que el CEDAW es uno de los tratados internacionales de derechos humanos con más reservas del mundo. Casi 23 de los 100 Estados parte realizaron un total de 88 reservas sustantivas. Siendo muchas de estas reservas contrarias a los mismos principios y objetivos de la Convención, hecho que es prohibido por el Derecho Internacional Público General e igualmente por el mismo artículo 28.2 de la CEDAW²⁰². Aunque también es cierto que es una de las convenciones sobre derechos humanos más ratificadas en el mundo, con 189 Estados Parte²⁰³.

¹⁹⁶ Ibid. párr. 23.

¹⁹⁷ Ibidem. Artículo 2

¹⁹⁸ Ibid. Artículo 3

¹⁹⁹ Id. Artículo 4

²⁰⁰ Emakunde (Instituto Vasco De La Mujer). Guía para la eliminación de la discriminación contra las mujeres: Protocolo de actuación, *op. cit.* p. 56.

²⁰¹ Ibidem. pp. 37-38.

²⁰² COOK, Rebecca J., “Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 30, 1989, pp. 643-644.

²⁰³ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Status of Ratification Interactive Dashboard: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* [online]. Geneva: OHCHR, [Last Updated: 21 Feb 2023] [acceso: 27 de abril de 2025]. Available at: <https://indicators.ohchr.org/>.

2.3.2. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) de UN (DEVAW)

Primeramente, debemos referenciar a la Segunda Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, pues marcó un hito al reconocer que “los derechos de las mujeres y las niñas son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales”. Igualmente se centró en la necesidad de que los Estados y la propia ONU priorizaran la igualdad de género y la integraran en todas sus actividades, condenando de forma explícita las diferentes formas de violencia de género, como es la violencia sexista, el acoso sexual o la trata debido a su incompatibilidad con la dignidad humana²⁰⁴.

Ese mismo año, la Asamblea General de la ONU emite la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW). A pesar de su naturaleza no vinculante, estableció un marco conceptual amplio y detallado, reconociendo en su preámbulo, a la violencia de género como “una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres”²⁰⁵.

Mediante esta declaración, encontramos la definición más completa sobre lo que supone la violencia contra la mujer, gracias a su artículo 1 ya comentado en el capítulo anterior. Por otro lado, en el artículo 2, se establecen las distintas formas y ámbitos en las que puede categorizarse la violencia contra la mujer, siendo de forma no exhaustiva, la violencia física, sexual y psicológica que la podemos encontrar en la esfera familiar, en la comunidad en general y estructural del Estado²⁰⁶. Para el ámbito de la violencia doméstica en específico observa que puede materializarse como:

“malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación”²⁰⁷.

En su artículo 3 se declaran un gran número de derechos de la mujer, e igualmente se insta a los Estados a asumir responsabilidades y ejercer un rol proactivo para establecer los medios necesarios para combatir la lucha contra la violencia de género²⁰⁸.

En este sentido, también fomentó a los Estados a recopilar datos sobre la violencia de género en sus territorios, con especial atención a la violencia doméstica. Algo que en la época era novedoso. Con la llegada del año 2000, organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la ONU llevaron a cabo las primeras investigaciones comparativas a nivel global, revelando que la violencia de género es un fenómeno universal que afecta a mujeres de todas las edades, clases sociales, culturas y religiones. Según datos de la ONU, al menos el 35% de las mujeres del mundo han llegado a sufrir violencia física o sexual, llegando en algunos países a alcanzar el 70%. La violencia en la pareja sentimental es la forma más común, con más de la

²⁰⁴ Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos (ACNUDH). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Ginebra: Naciones Unidas, 1993. párr. 18.

²⁰⁵ Naciones Unidas. *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, *op. cit.*, preámbulo

²⁰⁶ *Ibid.* artículo 2

²⁰⁷ *Id.* Artículo 2.a)

²⁰⁸ Emakunde (Instituto Vasco De La Mujer). *Guía para la eliminación de la discriminación contra las mujeres: Protocolo de actuación*, *op. cit.* pp. 29-30.

mitad de los asesinatos de mujeres cometidos por parejas o familiares²⁰⁹. Es decir, la violencia doméstica es la más predominante y peligrosa.

2.3.3. Plataforma de Acción de Beijing de 1995

Dentro de las diferentes Conferencias Mundiales sobre la Mujer (la primera en Ciudad de México en 1975, la segunda en Copenhague en 1980 y la tercera en Nairobi en 1985), la Cuarta Conferencia realizada en Beijing en 1995 es la más importante. Pues de forma histórica consagró los términos violencia de género y perspectiva de género como elementos centrales para transformar la sociedad patriarcal. Dicha Conferencia que reunió a más de 6000 delegados gubernamentales y 4000 representantes de diversas ONGs culminó con la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing²¹⁰.

La Plataforma de Acción de Beijing, adoptada por 189 países de forma unánime, es el documento más importante de la ONU para erradicar la violencia de género. De nuevo reafirma que los derechos de la mujer forman parte de los derechos humanos y establece doce objetivos estratégicos, entre los cuales se abarca la violencia contra la mujer²¹¹ en su apartado D.

A nivel de contenido, es bastante similar a la DEVAW en cuanto a derechos de las mujeres, responsabilidades de los Estados y demás actores internacionales, incluso llegando a ser reiterativos de las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer en la sociedad. Lo que es novedoso, es su definición de violencia contra la mujer pues, la Plataforma amplía la definición de la DEVAW añadiendo explícitamente el concepto “género”. Quedando de este modo:

“La expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”²¹².

También incide en la especial vulnerabilidad de los grupos minoritarios, como las mujeres indígenas, refugiadas, migrantes, pobres, discapacitadas o en conflictos armados²¹³.

La Plataforma, para abordar las desigualdades de la mujer, propone una estrategia integral que denomina “Gender mainstreaming” con la que se propone incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas de una forma transversal²¹⁴.

Como medio de control, la ONU de forma periódica realiza una revisión sobre el progreso de la Plataforma de Acción de Beijing que se celebra cada 5 años. La siguiente revisión tendrá lugar en 2025 celebrando así su trigésimo aniversario²¹⁵.

²⁰⁹ Ibidem. p. 39.

²¹⁰ Ibid. pp. 30-31.

²¹¹ ONU Mujeres. *Conferencias Mundiales sobre la Mujer* [en línea]. [S.l.]: ONU Mujeres, [s.f.] [consulta: 1 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>.

²¹² Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Beijing. *Op. cit.*, párr. 113.

²¹³ Ibidem. párr. 116.

²¹⁴ MOSER, Caroline y MOSER, Annalise, “Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions”, *Gender & Development*, vol. 13, 2005, núm. 2, p. 11.

²¹⁵ Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL). *Beijing+30: América Latina y el Caribe. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* [en línea]. [S.l.]: CEPAL, [s.f.] [consulta: 1 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/asuntos-genero/beijing30-america-latina-caribe-declaracion-plataforma-accion-beijing-paises-america-latina-caribe>.

2.4. Marco normativo europeo de la violencia contra la mujer

A continuación, abordaremos la evolución normativa que ha tenido la regulación para la lucha contra la violencia contra la mujer dentro de la región europea. En este sentido, debido a la gran cantidad de actividad legislativa y política, expondremos las instituciones y normas más relevantes en la actualidad en el marco del Consejo de Europa y de la Unión Europea.

Primeramente, debemos establecer una distinción entre el Consejo de Europa y la Unión Europea en sí. El Consejo de Europa fue creado tras la Segunda Guerra Mundial como un mecanismo de integración regional. Mediante esta institución se adopta el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) en el año 1950²¹⁶. En su artículo 14 se menciona el derecho a no ser discriminado por razón de sexo en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio²¹⁷, pero no existe mención alguna a la discriminación por motivo de género ni a la violencia de género. Por lo que este vacío legal en cuanto a perspectiva de género ha ido supliéndose gracias a la labor jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En este contexto, las únicas obligaciones internacionales a nivel europeo respecto a la violencia de género eran las derivadas de las interpretaciones del TEDH²¹⁸.

No es hasta el año 2011, que el Comité de ministros del Consejo de Europa adopta el Convenio sobre la Prevención y Lucha contra la violencia contra las Mujeres y la Violencia de Género (Convenio de Estambul), constituyéndose como el primer instrumento europeo de carácter vinculante sobre violencia de género. Aunque su entrada en vigor no fue hasta el 2014, cuando consiguió las 10 ratificaciones mínimas necesarias²¹⁹. Más adelante hablaremos más sobre el Convenio de Estambul y su gran importancia en el derecho europeo.

Por otro lado, a lo largo de la historia de la Unión Europea se ha observado cierta resistencia a imponer obligaciones internacionales a los Estados respecto a la violencia de género, habiéndose optado por mecanismos de *soft law* como las recomendaciones y las campañas de sensibilización. En este sentido, no encontramos instrumentos legalmente vinculantes sobre violencia de género, aunque sí sobre la consecución de la igualdad y la eliminación de la discriminación, desde el enfoque del *gender mainstreaming*²²⁰.

Mediante el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Lisboa de 2007 se establece una mayor promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas, siendo la eliminación de la discriminación un pilar fundamental de las políticas europeas²²¹. Este principio lo podemos situar en los artículos 3.2 del Tratado de Ámsterdam²²² y a su vez en los

²¹⁶ Federación Iberoamericana De Ombudsman. XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género, *op. cit.*, p. 99.

²¹⁷ Consejo de Europa., Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, *op. cit.*, artículo 14.

²¹⁸ Federación Iberoamericana De Ombudsman. XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género, *op. cit.*, pp. 99-100.

²¹⁹ Amnistía Internacional España. *Convenio de Estambul: aspectos clave* [en línea]. [S.l.]: Amnistía Internacional España, [s.f.] [consulta: 09 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/convenio-de-estambul-aspectos-clave/>.

²²⁰ Federación Iberoamericana De Ombudsman. XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género, *op. cit.*, pp. 102-103.

²²¹ MONTOYA, Celeste, “International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women”, *Politics & Gender*, vol. 5, 2009, núm. 3, pp. 332-333.

²²² Unión Europea. *Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 340, 10 de noviembre de 1997.

artículos 1. bis y 2.3 párrafo 3 del Tratado de Lisboa²²³. Igualmente, mediante la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 23 que dispone que la:

“igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución” y “el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”²²⁴.

Por lo que respecta a los mecanismos de soft law en la UE, encontramos numerosas resoluciones, informes, recomendaciones y planes de varias instituciones comunitarias, especialmente del Parlamento Europeo, en los que se condena la violencia contra las mujeres y se insta a los Estados a que establezcan medios para combatirla y protejan a las víctimas debidamente²²⁵. Entre otros cabe mencionar los siguientes:

En el año 1986, el Parlamento Europeo aprueba la Resolución A-44/86, la cual, requería que los Estados implementaran medidas contra la violencia hacia las mujeres. Igualmente, con el paso del tiempo, se articularon diversas iniciativas, como la III Conferencia Ministerial Europea sobre Igualdad de 1993, que también proponía estrategias para eliminar la violencia contra las mujeres en distintos ámbitos, y resoluciones posteriores que abordaban en concreto la violencia en situaciones de vulnerabilidad y la campaña de Tolerancia Cero²²⁶.

El año 1999, es uno de los más importantes pues se declara como el Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género. Entre otras medidas propuesta, se lanza el programa Daphne, que, durante sus tres fases desde el año 2000 hasta el 2013 buscó prevenir y combatir la violencia contra mujeres y niños mediante acciones de sensibilización, estudios y apoyo a las víctimas. En 2004, el Parlamento Europeo de nuevo intenta sensibilizar a los Estados miembros sobre la gravedad de la violencia de género estableciendo que son constitutivos de violaciones graves de los derechos humanos²²⁷.

Otro avance relevante fue la aprobación de la Directiva 2011/99/UE de 2011, donde se establece la Orden Europea de Protección, un mecanismo de control y de cooperación jurídica a nivel europeo que, garantiza la seguridad de las víctimas en todos los Estados miembros al compartirse la información policial entre los mismos. Dicha Directiva fue posteriormente reforzada mediante la Directiva 2012/29/UE, pues incluía una mayor protección para las víctimas de violencia de género²²⁸.

Con la llegada del 2020, la Unión Europea lanza la Estrategia para la Igualdad de género 2020-2025, que establece una serie de objetivos clave para conseguir la erradicación de la desigualdad contra la mujer. Los objetivos principales son: conseguir la ratificación del Convenio de Estambul por parte de todos los Estados miembros, así como la adopción de otros Convenios relevantes para la erradicación de la desigualdad (como el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo contra la violencia y el acoso laboral); promover la transposición de directivas clave, como la Directiva sobre los derechos de las víctimas y la Directiva sobre

²²³ Unión Europea. *Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 306, 17 de diciembre de 2007, pp. 1-271.

²²⁴ Parlamento Europeo. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *op. cit.*, artículo 23.

²²⁵ Parlamento Europeo. *La igualdad entre hombres y mujeres* [en línea]. [S.l.]: Parlamento Europeo, [s.f.] [consulta: 1 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/59/la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres>.

²²⁶ MARÍ FARINÓS, Enrique. *La lucha contra la violencia de género en el derecho comparado, con especial referencia a Europa*. Diario La Ley, n.º 9128, Sección Tribuna, 29 de enero de 2018. Wolters Kluwer. p. 5.

²²⁷ *Ibidem.*, pp. 5-6.

²²⁸ Federación Iberoamericana De Ombudsman. XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género, *op. cit.*, p. 103.

abusos sexuales a menores, junto con la recopilación y comunicación de datos sobre violencia de género; y establecer la obligatoriedad de que los Estados combatan los estereotipos de género, considerados fundamentales para la erradicación de la violencia de género y las desigualdades²²⁹.

Finalmente, el hito más reciente es la adopción el 24 de abril de 2024 de la Directiva contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Siendo el primer instrumento jurídico integral de la UE en este ámbito²³⁰. Del mismo modo, abarcaremos mejor esta nueva Directiva en los apartados siguientes.

2.4.1. *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)*

El Convenio de Estambul, formalmente conocido como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, es un tratado internacional que surge en respuesta a la creciente necesidad de abordar de forma íntegra, uniforme y efectiva la lucha contra la violencia de género en Europa. Su creación la podemos enmarcar en un contexto político-institucional en el que desde el año 2009, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo Europeo habían solicitado a la Comisión Europea que desarrollase un instrumento jurídico específico para combatir la violencia machista. Aunque debido a que la Unión Europea consideraba no tener la competencia suficiente, la iniciativa fue delegada al Consejo de Europa que ya tenía una amplia experiencia en la promoción de los derechos humanos a través de mecanismos como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su tribunal²³¹.

Fue adoptado el 11 de mayo de 2011 en Turquía, concretamente en la ciudad de Estambul (aunque dicho país anfitrión, desde 2021 no forma parte del Convenio²³²), y el 1 de agosto de 2014 entró en vigor.²³³ Inicialmente fue suscrito por 13 Estados, siendo diez de ellos miembros de la Unión Europea²³⁴. Actualmente ha sido ratificado por 39 de los 45 países firmantes. Siendo los Estados de la UE más recientes, Letonia en 2024, tras Ucrania, Moldavia y Reino Unido en 2022. Por su parte, la Unión Europea quiso unirse al Convenio mediante su firma el 13 de junio de 2017, aunque el proceso de ratificación fue impedido hasta el 28 de junio de 2023 debido a las diversas reservas de los Estados miembros, hecho que fue delegado hacia el Tribunal de Justicia de la UE que dictaminó finalmente que no era necesario el consentimiento unánime de todos los Estados miembros para formalizar su adhesión²³⁵.

²²⁹ Ibidem. passim.

²³⁰ Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *Declaración de la Comisión y del Alto Representante con ocasión del Día Internacional de la Mujer* [en línea]. 3 de abril de 2024 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_24_1326.

²³¹ THILL, Magaly, “El Convenio de Estambul: Un análisis crítico y contextualizado”, *Labrys, Études féministes/Estudios feministas*, núm. 31, 2017. pp. 1-3.

²³² Amnistía Internacional. *La retirada de Turquía del Convenio de Estambul impulsa la lucha por los derechos de las mujeres en todo el mundo* [en línea]. 18 de junio de 2021 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/06/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention-rallies-the-fight-for-womens-rights-across-the-world-2/>.

²³³ Amnistía Internacional España. *Convenio de Estambul: aspectos clave*, *op. cit.*

²³⁴ THILL, Magaly, “El Convenio de Estambul: análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género”, *IgualdadES*, vol. 2, núm. 2, 2020, p. 163.

²³⁵ Hablamos de Europa. *13.er Aniversario del Convenio de Estambul* [en línea]. 11 de mayo de 2024 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/13er-Aniversario-Convenio-de-Estambul-.aspx>.

El Convenio de Estambul se configura como el tratado marco respecto a los objetivos generales y principios básicos a seguir para la lucha contra la violencia hacia la mujer en la región europea. Tiene como antecedentes los anteriores convenios regionales sobre la violencia de género de América Latina y África. El primero de ellos, en 1994 con la Convención de Belem do Para y en 2004 con el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África²³⁶.

Se considera pionero por su modelo de protección innovador, ya que puede aplicarse tanto a Estados miembros del Consejo de Europa como a aquellos que no lo son. Asimismo, destaca por su orientación específica y contenido detallado en materia de violencia de género, lo que lo convierte en un instrumento único en su ámbito.

Entre sus principales fortalezas destacamos su amplia definición sobre la violencia contra la mujer del artículo 3 donde abarca diferentes tipos de violencia como la física, sexual, psicológica y la económica denotándole un carácter multidimensional. En su artículo 4 consolida derechos fundamentales para las víctimas de violencia de género, como el acceso a la justicia y a servicios de apoyo, mientras que el artículo 5 exige a los Estados actuar diligentemente para proteger a las mismas y erradicar la violencia contra las mujeres. En este sentido, mediante el Capítulo III, el Convenio establece medidas preventivas como la promoción de la educación en igualdad. Algo que en la práctica lo reconocemos como un aspecto a mejorar, pues estas medidas dependen de las voluntades políticas y los recursos de los Estados únicamente y por lo tanto algo que suele ser ignorado. Gracias a su Capítulo V encontramos la tipificación específica de delitos como el matrimonio forzado o la mutilación genital femenina. Sin embargo, igualmente su efectividad depende de cada ordenamiento nacional. Mediante los Capítulos VI, VII y VIII se cubren los aspectos procesales, migratorios y de asilo y de cooperación internacional, respectivamente. Destacamos la importante inclusión de la valoración especial de las mujeres dentro de los procesos migratorios y de asilo, pues confirma la necesidad de establecer procesos individuales y especiales para su efectiva atención. Y por último resaltamos el Capítulo IX, que establece el mecanismo de seguimiento, con la creación del GREVIO (Grupo de Expertos) y un Comité de Partes para garantizar la aplicación efectiva del Convenio²³⁷. Lo consideramos una fortaleza institucional, pero su falta de sanciones reales limita su capacidad coercitiva.

En cuanto a las críticas que este Convenio ha suscitado, entre ellas brevemente podemos distinguir dos. En primer lugar, al ser un tratado marco, deja a los Estados un amplio margen de acción, cosa que por lo general ha consistido en una falta de efectividad, e igualmente se ha consentido una excepción a la regla general de no reservas en cuanto a las indemnizaciones a las víctimas, cosa que dificulta mucho más la restitución²³⁸. Y, en segundo lugar, por su uso del lenguaje neutral en la redacción. En este sentido, la autora M. Thill considera que en la redacción de la Convención es observable una clara tensión entre dos enfoques: la perspectiva iusfeminista y la visión androcéntrica. Un ejemplo que dota es la mezcla que se realiza en el título mismo, con la “violencia contra las mujeres”, pues es un término ampliamente reconocido a nivel internacional para referirse a la violencia machista, con el concepto de “violencia

²³⁶ Federación Iberoamericana De Ombudsman. XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género, *op. cit.*, p. 100.

²³⁷ Consejo De Europa. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, *op. cit.*, *passim*.

²³⁸ DE ZUBIRÍA DÍAZ, Sandra López, “El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico”, *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, núm. 39, 2019, p. 211.

doméstica”, cuestionado por la doctrina feminista por reducir el problema de la violencia de género al ámbito privado ocultando sus causas estructurales²³⁹.

2.4.2. Directiva 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo

Tras años de reivindicaciones por parte de las diferentes organizaciones y lobbies feministas y negociaciones en el europarlamento, el pasado 24 de mayo de 2024 el Diario Oficial de la Unión Europea publicaba la gran esperada Directiva 2024/1385, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica²⁴⁰.

Se trata del primer instrumento jurídico creado por la Unión Europea relativo a la protección de las víctimas de violencia de género con poder vinculante frente a todos los Estados miembros, estableciendo una normativa mínima que todos los países de la Unión deben implementar dentro de sus normativas internas.

En este sentido, la Directiva se basa en los poderes atribuidos mediante los artículos 82.2 y 83 del TFUE²⁴¹. Estos artículos permiten establecer normas mínimas sobre la definición de infracción penales y sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad y con dimensión transfronteriza, ya sea por su naturaleza, impacto o la necesidad de combatirlos mediante criterios comunes. La disposición de unas normas mínimas tiene como objetivo el facilitar el reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales, la cooperación policial y judicial en los asuntos penales de todos los Estados miembros²⁴².

En este contexto, la Directiva 2024/1385 reconoce la gran insuficiencia que existe en cuanto a las regulaciones regionales y nacionales para combatir y prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica²⁴³. Y establece como propósito el “proporcionar un marco integral para prevenir y combatir eficazmente la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda la Unión”²⁴⁴.

La Directiva se sustenta en los principios fundamentales consagrados en el artículo 21 del TUE y en los artículos 21 y 23 de la Carta de Derechos Fundamentales. Al igual que sus predecesores, reconoce que la violencia contra las mujeres vulnera derechos fundamentales como la dignidad, la vida, la libertad, la integración física, la prohibición de tratos inhumanos, etc. Y conceptualiza esta violencia como la manifestación más extrema de la desigualdad y una forma de discriminación estructural, arraigada en relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres²⁴⁵.

²³⁹ THILL, Magaly, “El Convenio de Estambul: Un análisis crítico y contextualizado”, *op. cit.*, pp.1-2.

²⁴⁰ TORRES DÍAZ, María Concepción, “Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica: La importancia de contar con un marco común europeo que permita delimitar jurídicamente qué es violencia de género: desafíos iusfeministas”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 12, 2024, núm. 2. p. 119

²⁴¹ Unión Europea., Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea., *op. cit.*

²⁴² LÓPEZ, Cristina Ruiz. *Una Directiva tardía y necesaria: la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (1)*. La Ley Unión Europea, 2024, no 126, pp. 3-4.

²⁴³ *Ibidem*. p. 4.

²⁴⁴ Unión Europea. *Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. Considerando 1.

²⁴⁵ TORRES DÍAZ, María Concepción, et al., “Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica: La importancia de contar con un marco común europeo que permita delimitar jurídicamente qué es violencia de género: desafíos iusfeministas”, *op. cit.*, pp. 120-121.

En el artículo 2 se define lo que se considera violencia contra la mujer y violencia doméstica - términos que hemos podido examinar en el capítulo anterior-. Igualmente estipula lo que a tenor de la Directiva considera como “víctima”. Dicho término se define de manera amplia, abarcando a todas las personas independientemente de su género, que sufran estos tipos de violencia. Aunque se enfatiza que las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables al presentar una mayor prevalencia y gravedad de la violencia que enfrentan²⁴⁶.

Mediante el Capítulo 2 titulado, *Delitos relacionados con la explotación sexual de mujeres y menores y con la delincuencia informática*, la Directiva dispone que tiene su ámbito de aplicación para cualquier víctima de violencia contra las mujeres o violencia doméstica tipificada según el Derecho de la Unión o el Derecho nacional. Lo que incluye delitos como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso sexual, etc. Y de forma novedosa, esta Directiva introduce nuevos delitos cibernéticos relacionados con la violencia hacia la mujer, como por ejemplo el ciberacoso²⁴⁷.

En los Capítulos 3, 4 y 5 se disponen los medios de protección y apoyo a las víctimas, así como los medios de prevención temprana. En este contexto, destacamos que se reconocen los riesgos específicos que enfrentan las víctimas, como la intimidación, las represalias y la victimización secundaria. Este último concepto se refiere al proceso de revictimización que sufren las víctimas debido a la violencia estructural de los sistemas judiciales o de protección. También destacamos su enfoque interseccional, pues considera otras formas de discriminación (raza, región, edad, origen étnico o discapacidad) como elementos generadores de vulnerabilidades concretas que deberán ser atendidas individualmente mediante profesionales formados. Para mitigar estos riesgos, la Directiva insta a los Estados a establecer medios de protección eficaces para las víctimas, garantizando un trato digno y respetuoso en todas las etapas del proceso de denuncia²⁴⁸.

En el Capítulo 6 se fomenta la coordinación y la cooperación entre organismos para combatir la violencia doméstica y finalmente en el Capítulo 7 están las disposiciones finales del texto²⁴⁹.

Finalmente concluimos esta sección añadiendo que la Directiva deja un margen de transposición de tres años y tal como señala el artículo 45 de la misma, los Estados miembros remitirán informes sobre la aplicación de la Directiva para una posterior evaluación de impacto en la que resolverá si es necesaria una mejora de su articulado²⁵⁰.

²⁴⁶ TORRES DÍAZ, María Concepción, et al., “Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica: La importancia de contar con un marco común europeo que permita delimitar jurídicamente qué es violencia de género: desafíos iusfeministas”, *op. cit.*, p 122.

²⁴⁷ *Ibidem*. pp. 121-122.

²⁴⁸ *Ibid.* pp. 121-122.

²⁴⁹ Unión Europea. Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica., *op. cit.*, *passim*.

²⁵⁰ ARANGÜENA FANEGO, María del Coral, “Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas. La Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2024, p. 37.

CAPÍTULO III: HACIA UNA INTERPRETACIÓN AMPLIADA: LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA COMO PARTE DE UN “GRUPO SOCIAL”

3.1. Las mujeres como “grupo social”

Como se ha discutido en capítulos anteriores, el articulado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es un texto restrictivo que no incluye elementos esenciales como el sexo, el género o la orientación sexual como motivos de persecución. Dicha omisión ha creado un vacío legal que ha sido abordado e interpretado de manera fragmentaria por diversos instrumentos jurídicos y doctrinas. De este modo, se han configurado enfoques diferenciados para incluir la perspectiva de género en el derecho de asilo sin modificar en sí el texto original de la Convención, lo que ha causado una falta de uniformidad entre los Estados Parte.

Por ejemplo, en 1985 el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en su conclusión n.º 39, reconocía que los Estados dentro de su soberanía podían establecer interpretaciones más amplias donde se incluyese la figura de las mujeres como parte de un “grupo social particular” según el artículo 1.A.2 de la Convención. Esta consideración venía justificada en cuanto consideraban que las mujeres que transgredían costumbres sociales eran objeto de daños o tratos inhumanos²⁵¹.

Pero no será hasta el año 2002, que ACNUR establezca unas directrices claras sobre lo que debemos considerar como “grupo social particular” que se empieza a tener más en cuenta la necesidad de armonizar los enfoques restrictivos dominantes entre los Estados Parte.

Estas directrices en primer lugar definieron este elemento como un conjunto de personas que comparten una característica común distinta al riesgo de persecución o que son percibidas como un grupo por la sociedad. Considerando que esta característica es innata, inmutable o fundamental para la identidad y los derechos humanos. Asimismo, observó que dichos enfoques eran alternativos y no acumulativos, es decir, que no era necesario cumplir todos los requisitos establecidos para que pudiésemos asociar a un grupo de mujeres como parte de un grupo social particular. También afirmó que el sexo podía incluirse en esta categoría, pues las mujeres son un claro ejemplo de un grupo definido por características inmutables y sujetas a un trato diferenciado en sociedad. Otro aspecto relevante de las directrices es la deferencia respecto al tamaño del grupo, pues este aspecto no debía ser un obstáculo a la hora de reconocer que un sujeto formase parte de un grupo o no, pues otros motivos de persecución no están condicionados por este mismo factor. A la par, no era pertinente la cohesión del grupo o que todos los miembros de este corriesen el mismo riesgo de persecución. Por lo que, en suma, lo esencial es que el grupo pueda diferenciarse independientemente del factor persecutorio²⁵².

Con estas directrices, ACNUR tomó una interpretación más amplia y proteccionista de los colectivos más vulnerables como las mujeres y las niñas. Sin embargo, diferentes legisladores y tribunales reinterpretaron las directrices desde un enfoque acumulativo de requisitos donde consideraron que para pertenecer a un grupo social particular era necesario tener unas características protegidas y que existiese una protección social.

²⁵¹ Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, *Conclusion No. 39 (XXXVI): Refugee Women and International Protection*, adoptada por el Comité Ejecutivo, 18 de octubre de 1985. Apartado (K).

²⁵² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices sobre Protección Internacional No. 2: "Pertenencia a un Grupo Social Particular" en el Contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/GIP/02/02, 7 de mayo de 2002.

En el caso regional de Europa, la Unión Europea mediante la Directiva 2011/95/UE intentó suplir el vacío legal de la Convención, al incorporar de forma explícita la perspectiva de género. Por ejemplo, cuando se establecen los motivos de persecución, se añade el género y la orientación sexual; se describen formas de violencia de género a tener en cuenta y a la vez se determina la especial vulnerabilidad de las mujeres y niñas en los procesos de desplazamientos forzados²⁵³. La Directiva tanto en su considerando n° 30 como en el párrafo final del artículo 10.d) distingue la necesidad de unificar la conceptualización de lo que se considera un grupo social y determina que deberá tenerse en cuenta el sexo, el género y la orientación sexual de los solicitantes de asilo en cuánto estos elementos estén relacionados con los temores fundados de ser perseguidos²⁵⁴. E igualmente, define al “grupo social particular” como aquel en el que sus miembros comparten características innatas, un trasfondo común inmodificable o una creencia fundamental para su identidad y el cual es percibido como diferente por la sociedad²⁵⁵.

Sin embargo, la Directiva, no sigue las directrices del ACNUR en su totalidad, ya que establece un enfoque acumulativo de los criterios. Hecho que ha sido especialmente criticado debido a que las interpretaciones del TJUE se han tomado desde un enfoque positivista de la norma que ha restringido la amplitud del concepto. Igualmente, si valoramos que la Directiva únicamente establece las normas mínimas sobre las que los Estados deberán adoptar sus estándares migratorios y de asilo, estamos ante un panorama donde algunos Estados miembros reconocen a las mujeres como un “grupo social particular” y otros no. Por lo que el nivel de protección efectiva varía de una nación a otra en Europa²⁵⁶. Frente a este panorama, los tribunales regionales europeos han desempeñado un papel crucial al interpretar la inclusión de las mujeres y otros colectivos vulnerables, como el colectivo LGTBIQ+, dentro del concepto “grupo social” como una especie de remedio excepcional donde se pudieran incluir las figuras invisibilizadas por la Convención de Ginebra de 1951 y pudieran acceder a una protección internacional.

Igualmente, el comité ejecutivo de la CEDAW, en 2014, emite la Recomendación General n° 32, una orientación no vinculante donde insta a los Estados a que incorporen la perspectiva de género para interpretar los cinco motivos de persecución de la Convención de Ginebra de 1951 y en este sentido, que añadan el género y/o el sexo como un motivo extra persecutorio y que consideren el género como un factor a tener en cuenta para determinar un grupo social²⁵⁷.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha experimentado un importante cambio de enfoque respecto a los casos de asilo donde existían factores relacionados con la perspectiva de género, especialmente a partir del 1 de octubre de 2023 donde comenzó a integrar el Convenio de Estambul dentro de sus interpretaciones²⁵⁸.

Como hemos comentado en el capítulo anterior, el citado Convenio es un tratado internacional que pretende establecer una protección más robusta entre los Estados del mundo para las personas víctimas de violencia de género, con especial atención a mujeres y niñas. Y es que, en

²⁵³ GIEGERICH, Thomas, Hacia una mayor sensibilidad de género en la legislación sobre migración: evolución positiva en relación con las mujeres refugiadas y desplazadas. *op.cit.*, pp. 151-152.

²⁵⁴ Unión Europea., Directiva 2011/95/UE..., *op. cit.* passim.

²⁵⁵ Ibidem, artículo 10.d.

²⁵⁶ UN WOMEN, Report on the Legal Rights of Women and Girl Asylum Seekers in the European Union, *op. cit.*, pp. 32-34.

²⁵⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general No. 32 sobre las dimensiones de género relacionadas con el estatus de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres*, CEDAW/C/GC/32, 5 de noviembre de 2014. Párr. 38.

²⁵⁸ WARIN, Catherine, “Gender in European Union Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer?”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 36, núm. 1-2, 2024, pp. 93-105. p. 101.

el pasado, el TJUE rara vez abordaba de forma explícita los elementos esenciales de la persecución por razón de género en el derecho de asilo. Aunque como casos precedentes dentro de la región europea podemos citar los siguientes:

En primer lugar, el caso Jabari contra Turquía del Tribunal de Derechos Humanos del año 2000. Este caso es importante ya que el Tribunal consideró en cierta medida que la persecución por motivos de género podía considerarse como una forma de tortura. El caso trata sobre una mujer iraní que fue detenida por mantener una relación con un hombre casado. Ella intentó huir entrando ilegalmente a Turquía y luego en Francia con un pasaporte canadiense falso. Una vez detenida fue enviada a Estambul, donde intentó solicitar asilo y éste fue denegado a pesar de explicar que si volvía a Irán sería víctima de tratos inhumanos como la lapidación, la flagelación o los latigazos, y en este sentido el TEDH consideró que su deportación a Irán constituiría una violación sobre la prohibición de la tortura del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁵⁹.

Y el segundo caso relevante a tratar, es el caso de 2013, X, Y, Z contra Minister voor Immigratie en Asiel del TJUE. La relevancia de este asunto reside en la interpretación que el TJUE dictaminó sobre el artículo 10.1.d de la Directiva 2004/83/CE, que es la precededora de la Directiva 2011/95/UE y que mantiene prácticamente el mismo texto original. En este sentido, el Tribunal considera que en aquellos Estados donde existan leyes penales que específicamente condenen a las personas homosexuales por su orientación sexual, se deberá entender que estas personas forman parte de un grupo social particular²⁶⁰. Aunque, bien es cierto que el TJUE aún no ha podido combinar interpretaciones sensibles a la orientación sexual y el género en conjunto para relacionarlo con la persecución y el daño grave²⁶¹.

No será hasta recientemente que encontraremos una aceptación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de esta interpretación y sobre todo para acoger a las mujeres víctimas de violencia doméstica. Lo que significa que estamos ante un panorama inexplorado sobre la protección de un sector que durante años ha estado desprotegido. Igualmente, debido a lo actual de la sentencia, es necesario esperar un tiempo prudencial para analizar si verdaderamente ha sido beneficioso para las mujeres o si ha consistido en un mayor obstáculo en sus trámites administrativos. Hecho por el que incluso ahora existe parte de la doctrina que critica esta interpretación pues opta que la solución correcta es la modificación de la Convención de Ginebra de 1951. Todo ello será abordado a lo largo de este capítulo desde un enfoque analítico y objetivo.

3.2. Caso C-621/21 del TJUE

A continuación, presentaremos la importante sentencia del 16 de enero de 2024 llamada WS contra Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet, o como comúnmente es conocida, el caso C-621/21 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁶². Como hemos comentado anteriormente, la relevancia de esta sentencia deriva de que es la primera vez que el TJUE se pronunciaba explícitamente sobre la consideración de las mujeres como parte de un “determinado grupo social” y concretamente aquellas mujeres que hayan sido

²⁵⁹ Jabari c. Turquía, núm. 40035/98. TEDH 2000.

²⁶⁰ Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Minister voor Immigratie en Asiel contra X y Y y Z contra Minister voor Immigratie en Asiel, asuntos acumulados C-199/12 a C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720.

²⁶¹ WARIN, Catherine, Gender in European Union Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer?., *op. cit.*, p. 101.

²⁶² Sentencia de 16 de enero de 2024, WS, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:39.

víctimas de violencia doméstica. Un hito que viene impulsado por la novedosa incorporación del Convenio de Estambul dentro de las interpretaciones del Tribunal.

Por lo tanto, durante los siguientes apartados expondremos el contexto del caso y las cuestiones judiciales que se desarrollan en el mismo para abordar esta nueva línea interpretativa del TJUE en lo referente a los derechos de las mujeres refugiadas en la Unión Europea.

3.2.1. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

El caso por comentar trata el asunto de WS, una mujer de nacionalidad turca perteneciente al grupo étnico kurdo cuya religión era la musulmana suní que se había divorciado de su marido.

WS cuando cumplió 16 años fue obligada a casarse mediante un matrimonio concertado con un hombre que la maltrataba, a raíz del matrimonio tuvo 3 hijos, pero la situación violenta de convivencia sumado a la falta de preocupación por su familia biológica propició que WS abandonase el hogar en septiembre de 2016.

WS presenta una denuncia en enero de 2017 ante la Fiscalía de Torbali en Turquía contra su esposo, su familia biológica y su familia política donde narra los actos de violencia doméstica y en concreto unos mensajes telefónicos amenazantes que le envía el marido. En junio de 2017, un tribunal turco ordena su ingreso en una casa para mujeres víctimas de violencia de género, donde WS declara no sentirse segura.

Ese mismo año contrae matrimonio religioso con otro hombre con el que tiene otro hijo en mayo de 2018 y unos meses más tarde abandona Turquía y consigue divorciarse oficialmente del primer marido maltratador a pesar de la constante oposición de este.

En junio de 2018 llega legalmente a Bulgaria y posteriormente se reúne con un miembro de su familia en la ciudad de Berlín, Alemania, donde presenta una solicitud de protección internacional. Las autoridades alemanas traspasan el expediente al Servicio de Entrevistas de la Agencia Nacional para los Refugiados del Consejo de Ministros de Bulgaria (a partir de ahora se le mencionará como DAB por sus siglas en búlgaro) en febrero de 2019 para propiciar su examen de solicitud de asilo.

En octubre de 2019, el DAB entrevista en tres ocasiones a WS y ésta relata su historia de violencia y persecución aportando las pruebas pertinentes.

El 21 de mayo de 2020, el presidente del DAB deniega la solicitud de protección internacional argumentando que la violencia doméstica y las amenazas no pueden encuadrarse bajo los motivos de persecución establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y que WS tampoco puede optar a la protección subsidiaria.

El 15 de octubre de 2020, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía desestima el recurso de WS, confirmando la decisión del DAB. Igualmente, el 9 de marzo de 2021 la sentencia adquiere firmeza al ser confirmada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Bulgaria.

El 13 de abril de 2021, WS intenta de nuevo obtener la protección internacional mediante la presentación de una nueva solicitud donde alega que puede sufrir riesgo de ser una víctima de un crimen de honor o matrimonio forzoso. Asimismo, presenta una sentencia turca donde condena a su exmarido a cinco meses de prisión por amenazas en 2016 (pena suspendida por cinco años) y menciona como dato importante la retirada de Turquía del Convenio de Estambul como factor de riesgo.

Sin embargo, el 5 de mayo de 2021, el DAB deniega la reapertura del procedimiento alegando que no hay nuevos elementos que sean importantes sobre su situación personal o su país de origen. Y que las autoridades turcas habían actuado de forma activa en varias ocasiones para ayudar en su situación.

En este contexto, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía considera necesario plantear varias cuestiones al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por varios motivos. El primero, para determinar si los nuevos elementos aportados son relevantes para la consideración de una nueva solicitud de protección internacional. Y, en segundo lugar, porque nunca antes el TJUE se había pronunciado sobre las cuestiones del presente asunto, “relativas a la violencia de la mujer, por razón de género, en forma de violencia doméstica y de amenaza de crimen de honor, como motivo de concesión de protección internacional”.

De este modo, el tribunal duda sobre si el sexo o el género biológico es suficiente para que se considere a una mujer víctima de violencia doméstica como parte de un grupo social determinado según lo estipulado en el artículo 10 de la Directiva 2011/95/UE. A la vez que se pregunta si los actos de violencia doméstica pueden encuadrarse bajo las características distintivas de dicho grupo en la sociedad. Teniendo en cuenta que los actos de violencia física, sexual, matrimonios forzados y acoso, mencionados en el Convenio de Estambul sí pueden calificarse como actos de persecución según la Directiva. Asimismo, el tribunal se cuestiona si deben considerarse la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y el Convenio de Estambul para interpretar la Directiva, aunque Bulgaria no sea parte del Convenio de Estambul. Otra cuestión que tratar es cómo interpretar el artículo 9 de la Directiva cuando los perpetradores de la persecución son agentes no estatales, y en este sentido si es necesario que dichos agentes reconozcan que su motivación está relacionada con el género de la víctima. Por último, el tribunal considera que ante la no acreditación de WS como parte de un grupo social determinado, debería ser devuelta a Turquía si no existe un riesgo real de daños graves, como sería una amenaza de un crimen de honor. Y se pregunta si esta amenaza constituiría un riesgo bajo el artículo 15 de la Directiva según el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En síntesis, el tribunal plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

1. La aplicación de la CEDAW y el Convenio de Estambul para calificar la violencia de género por motivo de protección internacional.
2. Si el sexo o el género biológico o social es suficiente para considerar a una mujer como parte de un grupo social determinado y perseguido.
3. Si es necesaria una característica distintiva adicional para establecer la pertenencia a un grupo social.
4. Cómo se debe interpretar el nexo causal en casos de violencia doméstica por agentes no estatales.
5. Considerar si la amenaza de crimen de honor justifica dotar la protección subsidiaria bajo la Directiva y el CEDH.

En relación con el objetivo de nuestro trabajo, abordaremos en el siguiente apartado las cuestiones prejudiciales relevantes hacia la consideración de la figura de la mujer víctima de violencia doméstica como parte de un grupo social determinado.

3.2.2. Interpretación del Tribunal y su decisión final

Para abordar todas las cuestiones prejudiciales, el tribunal unifica las tres primeras cuestiones en la siguiente pregunta: si según el artículo 10.1.d) de la Directiva 2011/95, debemos interpretar que las circunstancias del país de origen son un factor relevante para considerar a las mujeres de ese país integrantes de un “determinado grupo social”, como “motivo de persecución” que puede reconocer una situación de refugio o si las mujeres necesitan compartir una característica común adicional para la pertenencia al grupo. Que es, en esencia, la dicotomía que tratábamos en el capítulo anterior frente a una interpretación acumulativa o alternativa de lo que disponen las recomendaciones de ACNUR para la determinación de un individuo dentro de un “determinado grupo social”.

A continuación, el tribunal insta los textos legales a tener en cuenta. Estableciendo la importancia de la Convención de Ginebra de 1951, como elemento clave del que se desprenderá el resto de legislación. Por lo tanto, se dispone que la Directiva 2011/95 debe interpretarse a la luz de los objetivos de la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados e igualmente tener en cuenta los demás tratados pertinentes estipulados en el artículo 78.1 del TFUE, entre los que figuran los relativos a la prohibición de la discriminación. Igualmente, el tribunal admite la relevancia especial de los documentos emitidos por ACNUR al ser la comisión directa de la Convención de Ginebra de 1951.

En este contexto, el tribunal tendrá en cuenta los siguientes artículos: el artículo 2.d) de la Directiva 2011/95 que recoge la definición de refugiado y el artículo 10.1 que enumera los cinco motivos de persecución. Añade el párrafo primero del artículo 10.1.d) donde se disponen los requisitos acumulativos para ser considerado parte de un “determinado grupo social” anteriormente mencionados. Mencionando explícitamente la necesidad de que se tenga en cuenta el sexo o la identidad de género para su clasificación como tal a tenor del considerando 30 de la Directiva 2011/95, que estipula la necesidad de que estos aspectos deberán tener relación a ciertas tradiciones jurídicas y costumbres de las que se derivan actos como la mutilación genital, la esterilización o el aborto forzados. Finalmente cita el punto 30 de las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional n.º 1, relativas a la persecución por motivos de género, que recordamos que dicta lo siguiente:

“el sexo puede ser uno de los rasgos de la categoría “grupo social”, siendo las mujeres un claro ejemplo de subgrupo social definido por características innatas e inmutables, y quienes por lo general reciben un trato diferenciado al de hombres [...]. Sus características también las identifican como grupo ante la sociedad, la cual las somete a diferentes tratos y normas en algunos países”²⁶³.

En primer lugar, el Tribunal establece que a pesar de que la Unión Europea no es parte de la Convención contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), recuerda que los Estados Miembros de la misma la han ratificado y que igualmente la CEDAW forma parte de los tratados estipulados en el artículo 78.1 del TFUE. Que en el considerando 17 de la Directiva 2011/95 se refuerza la obligatoriedad de los Estados Miembros de cumplir con los tratados internacionales, especialmente aquellos que dicten sobre la prohibición de la discriminación como es el caso de la CEDAW. Y que ésta misma, es de

²⁶³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (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/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002. Punto 30.

especial importancia para las mujeres y niñas refugiadas, pues el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer refuerza y complementa la protección jurídica internacional. Por otro lado, menciona al Convenio de Estambul que como hemos mencionado anteriormente es vinculante para la UE desde el 1 de octubre de 2023 y en este sentido, menciona la disposición facultativa del legislador de la Unión para adoptar medidas relativas al SECA recogido en el artículo 78.2 y su pertinencia como tratado según el artículo 78.1 del TFUE.

De esta manera, el tribunal considera que se deberá interpretar el artículo 10.1.d) de la Directiva 2011/95 de conformidad con el Convenio de Estambul aún si existiesen Estados Miembros que no lo hayan ratificado, como es el caso de la República de Bulgaria.

A este respecto, el artículo 60.1 del Convenio de Estambul señala que la violencia de género contra las mujeres es una forma de persecución en el sentido del artículo 1.A.2. de la Convención de Ginebra de 1951 y el apartado 2º del mismo artículo obliga a las Partes a implementar la perspectiva de género en todos los motivos de persecución y que se reconozca la figura del refugio para aquellos solicitantes que hayan demostrado un riesgo de persecución basado en uno o varios de esos motivos.

En segundo lugar, en lo relativo al primer requisito de identificación de un “determinado grupo social” el tribunal señala que el mero hecho de ser del sexo femenino constituye una característica innata suficiente para cumplir el requisito, sin excluir a aquellas mujeres que comparten otros rasgos comunes adicionales como su situación familiar o una creencia o conciencia distintiva esencial para su identidad. En el contexto del caso, las mujeres que hayan huido de un matrimonio forzoso o que hayan abandonado sus hogares es considerado como “antecedentes comunes que no pueden cambiarse”.

En cuanto al segundo requisito de identificación diferenciada del determinado grupo social en el país de origen, el tribunal señala el trato diferente que pueden experimentar las mujeres dependiendo de la sociedad que las rodee, reconociendo su causa en las diversas normas sociales, morales o jurídicas vigentes en los países de origen. E igualmente estipula que esta identificación se asimila a las circunstancias comunes adicionales del anterior requisito, cuando en el país de origen sea percibido como identificable. Por lo que serán los Estados miembros los que tengan que investigar sobre cómo las sociedades de las solicitantes de asilo le afectan y clasifican.

Sobre si los actos contemplados en el considerando 30 de la Directiva 2011/95 debe considerarse para determinar la identidad diferenciada del “grupo social”, el Tribunal interpreta que la pertenencia a un determinado grupo social deberá ser un acto independiente sobre los actos de persecución, como así estipula el artículo 9 de la Directiva. Aunque esto no significa que no por ello, deje de consistir en una característica común si se demuestra que aquellos actos persecutorios emiten una diferencia en el individuo teniendo en cuenta las normas sociales, morales o jurídicas del país de origen. Una interpretación corroborada por el punto 14 de las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional n.º 2, sobre la pertenencia a un determinado grupo social en el sentido del artículo 1.A.2. de la Convención para el Estatuto de los Refugiados.

Por lo que el Tribunal concluye que las mujeres en su conjunto serán parte de un “determinado grupo social” del artículo 10.1.d) de la Directiva 2011/95 si en su país de origen son víctimas de violencia física, psíquica, sexual y doméstica por el hecho de ser mujeres.

En quinto lugar, el Tribunal recuerda la obligación de los Estados miembros a tenor del artículo 2.d) de la Directiva 2011/95 a comprobar si los solicitantes tienen fundados temores a ser perseguidos para poder evaluar correctamente que pertenecen a un determinado grupo social. Para ello, la evaluación deberá ser individualizada, diligente y prudente para concretar los hechos y circunstancias que revelan el temor a la persecución en los países de origen, tal y como dispone el artículo 4.3 de la Directiva. Hecho que igualmente estipula el punto 36.X) de las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional n.º 1, considerando factores como las costumbres, derechos políticos, leyes y demás datos referentes a la situación de las mujeres en el país, así como la incidencia y las formas de violencia denunciadas y el sistema de protección ante estas, y los posibles riesgos al volver al país de origen teniendo en cuenta las situaciones individuales de las mujeres con sus países de origen.

Por lo que, en conclusión, el tribunal responde a las primeras tres cuestiones prejudiciales del siguiente modo: las mujeres, tanto en su conjunto como en grupos más reducidos que comparten una característica común adicional, podrán considerarse parte de un grupo social determinado debido al motivo de persecución si se dan unas condiciones diferenciadas en el país de origen que lleven a reconocer su estatuto como refugiadas. Siendo como hemos mencionado anteriormente, las normas sociales, morales o jurídicas de una sociedad que perpetúen situaciones de riesgo para las mujeres.

Igualmente teniendo en cuenta que los actos de violencia doméstica son perpetrados por agentes no estatales, consideramos pertinente abordar lo que considera el Tribunal para estos casos. Pues en la cuarta pregunta prejudicial recordamos que se preguntaba sobre la necesidad de que el acto perpetrado del agente no estatal esté relacionado o no con los actos y motivos estipulados en el artículo 10.1 de la Directiva 2011/95.

En este contexto, primeramente, el Tribunal estipula la necesidad de demostrar que los agentes estatales y en concreto el Estado no puede o no quiere proporcionar protección frente a los actos ejercidos por un agente no estatal para que se considere la misma figura del agente no estatal como sujeto activo de la persecución y por lo tanto la imperatividad de que un Estado tercero intervenga dotando de protección internacional al solicitante de asilo. La protección ejercida según el artículo 7.2 de la Directiva deberá ser efectivo y no temporal, ejerciendo medidas razonables para impedir la persecución o los daños graves hacia el solicitante. Dichas medidas pueden extrapolarse en un fuerte sistema judicial que investigue, procese, condene y sancione los actos de violencia de género.

En consonancia con lo estipulado en el artículo 9.3, 6.c) y 7.1 y el considerando 29 de la Directiva 2011/95, para el reconocimiento del estatuto de refugiado deberán estar relacionados los actos persecutorios del artículo 9.1 y 9.2 de la Directiva y los motivos de persecución del artículo 10.1, o que existan los motivos de persecución y una ausencia de protección por parte de los agentes de protección contra los agentes no estatales.

Es decir, para los actos persecutorios realizados por agentes no estatales, el requisito del artículo 9.3 de la Directiva 2011/95 se cumple con que dicho acto se base en alguno de los motivos del artículo 10.1, sin necesidad de que la misma falta de protección se base en esos motivos. E igualmente a la inversa, cuando la falta de protección se base en uno de los motivos de persecución sin que haga falta que el agente estatal se haya basado en esos motivos. Una interpretación que calca lo estipulado en el punto 21 de las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional n.º 1. Y que igualmente encuentra su justificación en los considerandos

10 y 12 de la Directiva donde se emiten los objetivos de proteger e identificar a las personas necesitadas de protección internacional.

A modo de síntesis, podemos indicar que el Tribunal mediante esta amplia interpretación de la Directiva 2011/95 expone que las mujeres pueden ser consideradas como parte de un determinado grupo social por el mero hecho de su sexo biológico o su género, y que aspectos inmutables como el ser víctima de violencia doméstica es un elemento añadido para la distinción del grupo determinado que deberá determinar una protección dentro del estatuto del refugiado. Y que la actividad ejercida por los agentes estatales será un aspecto esencial a tener en cuenta para determinar el riesgo real de persecución y su justa protección frente a la misma, a pesar de que los actos persecutorios hubiesen sido ejecutados por agentes no estatales.

3.3. Análisis crítico de la interpretación de las mujeres como parte de un “grupo social”

Como hemos podido aludir en apartados anteriores, la interpretación de que las mujeres sean consideradas parte de un “determinado grupo social” en el marco de la Convención sobre el Estatuto para Refugiados es algo relativamente novedoso que no ha podido escapar de las críticas por parte tanto de gobiernos, juristas y académicos. Aunque algunas instituciones como ACNUR o recientemente el TJUE, hayan optado por el reconocimiento de las mujeres como parte de un grupo social que pudiese englobar una protección para aquellos casos de persecución por razón de género, esta postura no está exenta de controversias y limitaciones.

Por un lado, autoras como H. Crawley, A. Macklin y N. Oswin argumentan que la inclusión de las mujeres bajo un “determinado grupo social” por el mero hecho de ser mujeres, encuadra la figura femenina bajo el yugo del victimismo, reforzando estereotipos de género que aluden a la debilidad innata de la mujer²⁶⁴.

La autora A. Macklin incluso reflexiona sobre si esta interpretación derivase en que sólo los hombres poseerían las demás categorías de opresión, es decir la política, religiosa o racial, a diferencia de las mujeres pues de forma automática se les considera oprimidas por su sexo sin tener en cuenta otros factores que interfieren en su vida²⁶⁵. E igualmente al contrario por no considerar la persecución de género que podrían sufrir aquellos hombres que no se encasillan con lo que hegemonícamente debe ser un hombre.

En concreto N. Oswin opina que este enfoque perpetúa la narrativa victimista de las mujeres de los países del Sur Global categorizándolas como “víctimas de culturas bárbaras” frente a las mujeres del Norte Global. Es decir, no se analizan debidamente las estructuras subyacentes de opresión que trascienden las fronteras geográficas. El Norte Global en un ejercicio de soberbia realmente considera que sus sociedades no forman parte de las mismas estructuras machistas que perpetúan la violencia contra las mujeres y se escudan en que siempre han pertenecido al grupo de países receptores de refugiados y por lo tanto no reconocen sus propias problemáticas²⁶⁶.

Un punto de vista que igualmente toma en consideración el CEDAW mediante su Recomendación general n.º 32 sobre las dimensiones de género relacionadas con el estatuto de

²⁶⁴ FREEDMAN, Jane, “Women and Gender in Asylum and Refugee Law and Policy”, en *Research Handbook on Asylum and Refugee Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2024, pp. 251-266. pp. 258-259.

²⁶⁵ MACKLIN, Audrey, “Refugee Women and the Imperative of Categories”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, núm. 2, 1995, pp. 213-277. p. 259.

²⁶⁶ OSWIN, Natalie, “Rights Spaces: An Exploration of Feminist Approaches to Refugee Law”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 347-364. passim.

refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres de 2014. En este sentido, el Comité señala que al clasificar todas las solicitudes de asilo de las mujeres bajo los parámetros de “grupo social” podrían reforzarse estereotipos que presentan a las mujeres como víctimas dependientes. Y recuerda que según el artículo 5 de la Convención las evaluaciones de solicitudes de asilo deberán ser llevadas a cabo sin prejuicios de género que puedan afectar al justo proceso del mismo. Además, añade que las mujeres son agentes activos en diferentes roles de la sociedad y que por ello suelen ser perseguidas, pues distintos sectores sociales quieren impedir que las mujeres desarrollen roles políticos o públicos. Es por ello, que el artículo 7 de la Convención establece la obligación de los Estados parte a promover la igualdad en la vida pública, y es pertinente que las mujeres soliciten asilo por motivos de género, políticos, religiosos, raciales o étnicos, en particular al huir de conflictos, ocupación o violencia generalizada²⁶⁷.

Por otro lado, tenemos que considerar la diversidad intrínseca de las experiencias vitales de las mujeres, pues esto puede dar lugar a un desafío conceptual para definir a las mujeres como un grupo social cohesionado. Como bien señala la autora H. Crawley, no debemos enfocarnos únicamente en el sexo de las solicitantes sino revestimos de un enfoque interseccional que abarque igualmente la raza, clase, religión y otros elementos esenciales que influyen en las situaciones particulares de cada individuo. Pues los motivos y los actos persecutorios serán diferentes en cada individuo. Al analizar las solicitudes de asilo de las mujeres en su mayoría consisten más en motivos convencionales relacionados con cuestiones de poder, es decir se persigue más a las mujeres por oponerse a normas sociales, políticas o jurídicas que por el mero hecho de ser mujeres. Una interpretación que podría consistir en una pérdida de proactividad de las mujeres²⁶⁸. Sin embargo, igualmente la autora considera que, para algunos casos, como por ejemplo la mutilación genital femenina, en el que el género de la persona es crucial para que se cometa el acto persecutorio, considera que la consideración de estas mujeres como parte de un “determinado grupo social” es un gran paso hacia su protección²⁶⁹. Una idea que podemos trasladarla a nuestro caso particular de la violencia doméstica, pues el elemento esencial del tipo de esta violencia es el factor género.

Si nos fijamos en la escasa jurisprudencia existente sobre solicitudes de asilo sobre la base de la violencia doméstica, nos encontramos con una desprotección generalizada que viven las mujeres. Un ejemplo interesante, aunque procedente de un tribunal no europeo, es el Caso Kuna²⁷⁰, donde se denegó a una mujer de la República Democrática del Congo víctima de violencia doméstica su solicitud de asilo, porque la violencia sufrida no respondía a los motivos explícitamente reconocidos en la Convención sobre los Refugiados, sino a la “maldad en el corazón de su marido”, desconsiderando totalmente el elemento del género y evidenciando la consideración de la violencia doméstica como un asunto privado y no político²⁷¹.

Otro ejemplo ilustrativo de cómo funciona la jurisprudencia en estos sentidos, es lo que considera Reino Unido. Del mismo modo, nos encontramos con pocos casos de violencia doméstica, pero podemos citar los siguientes: en el Caso Ranjbar²⁷² se desestimó que las víctimas de violencia doméstica formaran parte de un grupo social al basarse en su condición

²⁶⁷ CEDAW, Recomendación general No. 32 sobre las dimensiones de género relacionadas con el estatus de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, *op. cit.*, párr. 31.

²⁶⁸ CRAWLEY, Heaven, *Refugees and Gender: Law and Process*, Bristol, UK: Jordan Publishing Limited, 2001. pp. 73-74.

²⁶⁹ *Ibidem.*, p. 77.

²⁷⁰ *Matter of Kuna*, United States Board of Immigration Appeals (BIA), 8 de agosto de 2000.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 141.

²⁷² *Secretary Of State For The Home Department v. Fatemah Firouz Ranjbar*, Appeal No. HX/70912/94, Reino Unido: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 28 de junio de 1994.

de hijas maltratadas por su padre. Una postura en consonancia con el Caso Islam²⁷³ que negó que las mujeres paquistaníes víctimas de violencia doméstica constituyeran dicho grupo, debido a que, a parte del género el único rasgo común era la propia persecución, una interpretación que ya fue evidenciada en el Caso Savchenkov²⁷⁴ al alegar que el indicativo diferencial del grupo social debía ser independiente de la persecución²⁷⁵.

Asimismo, es interesante exponer que por parte de algunos Estados existe la creencia que el reconocimiento de las mujeres como parte de un “determinado grupo social” podría generar un masivo crecimiento de las solicitudes de asilo que colapsaría el sistema, como llegó a expresar el jefe de la Comisión de Recursos de Refugiados de Francia²⁷⁶. Aunque es una posición interesante sobre la situación real del Norte Global en cuanto a las solicitudes de asilo, pues ya de por sí son innumerables los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres al huir de sus países para obtener la protección internacional.

Como es observable, la clasificación de las mujeres como parte de un “determinado grupo social” sigue siendo objeto de debate. Mientras que algunos autores argumentan que esta clasificación podría proporcionar una oportunidad para la protección de aquellas mujeres refugiadas que sean perseguidas por su género, otros sostienen que es necesario añadir el género como sexto motivo de persecución en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra de 1951 de forma explícita. Aunque existe un tercer grupo que opina que la mera interpretación con enfoque de género de la Convención es suficiente y necesaria para evitar esencialismos. Pues podría haber confusión entre los motivos de persecución de género con los actos que adoptan formas de género, creando una infravaloración de la persecución de género en mujeres. Si bien, el ACNUR afirma que mediante una interpretación correcta la Convención añade en su definición de refugiado la persecución de género, algo que no se traslada efectivamente a la realidad, pues las legislaciones entre los Estados a este respecto varían considerablemente²⁷⁷.

Citando como ejemplo, lo estipulado en la normativa de asilo de los Países Bajos, no consideran a las mujeres como parte de un determinado grupo social únicamente por su género, como viene referido en su artículo 3.37, porque las mujeres como grupo social son demasiado diversas en composición²⁷⁸. Algo que comparte la legislación española y que podemos encontrar en el artículo 7.e de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo, al indicar que:

“En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual o identidad sexual, y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo.”²⁷⁹

Mientras que, en la normativa de Reino Unido, ni siquiera aparece en el articulado de su Reglamento sobre procedimiento de asilo la palabra sexo o género como factor a tener en cuenta dentro de los motivos de persecución²⁸⁰.

²⁷³ *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; Regina v. Immigration Appeal Tribunal and Another Ex Parte Shah (A.P.)* [1999] UKHL 20, [1999] 2 AC 629.

²⁷⁴ *Secretary Of State For The Home Department v. Sergei Vasilievich Savchenkov*, Reino Unido: Court of Appeal (England and Wales), 30 de junio de 1995.

²⁷⁵ *Id.* pp. 143-144.

²⁷⁶ FREEDMAN, Jane, “Women’s Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe”, *Human Rights Review*, 2008, pp. 413-433. p. 420.

²⁷⁷ FREEDMAN, Jane, *Women and Gender in Asylum and Refugee Law and Policy.*, *op. cit.*, pp. 253-254.

²⁷⁸ Países Bajos, *Aliens Circular 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000)*, versión actualizada a 1 de abril de 2023.

²⁷⁹ España, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

²⁸⁰ Reino Unido, *The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006*, SI 2006 No. 2525, artículo 6.

Un hito importante dentro de la consideración de las mujeres como parte de un “grupo social determinado” ha sido la reciente interpretación dada por algunos países europeos como Dinamarca, Finlandia y Suecia, que desde 2022 han establecido una excepción especial dentro de sus normativas nacionales de asilo para incluir a las mujeres y niñas de Afganistán dentro del estatuto de refugiados únicamente basándose en su nacionalidad y su género o sexo. Todo ello deviene de la actual situación de gran opresión dentro del país tras la retirada de las tropas estadounidenses y la subida al poder del régimen talibán en julio de 2021²⁸¹. Un hecho que ha afectado terriblemente a la vida de las mujeres afganas, pues de un día para otro, han perdido todos sus derechos humanos. Tanto es así, que hasta se les está prohibido hablar en público²⁸². Debido a esta terrible situación, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) mediante un comunicado de prensa alarmaban sobre el riesgo de persecución que las mujeres y niñas afganas vivían bajo el régimen talibán y que por lo tanto podían optar al estatuto de refugiado²⁸³. Sin embargo, al ser una medida política voluntaria no encontramos la efectividad necesaria para configurar una red de protección apropiada para la situación de las mujeres en general, aunque sí consideramos que es un gran paso hacia un derecho de asilo más inclusivo y abierto.

En síntesis, la interpretación favorable que ejerce el TJUE sobre la consideración de las mujeres como parte de un “determinado grupo social” es una medida que de alguna forma busca suplir el vacío legal que existía dentro de tanto la Convención de Ginebra de 1951 como del resto de legislaciones europeas. Un nuevo enfoque que, sin embargo, como bien señalan algunos autores no debe venir desvinculado de la apreciación de otros elementos importantes para evitar reforzar estereotipos, esencialismos y desigualdades estructurales. Es decir, que es necesaria una visión interseccional para asumir correctamente las solicitudes de asilo. Por otro lado, y como hemos podido comentar anteriormente, debido a que la nueva doctrina del TJUE es muy reciente, debemos esperar para poder analizar la incidencia real que ha tenido este caso en las solicitudes de asilo de mujeres en la Unión Europea para poder determinar si es lo más beneficioso o no. Pero por ahora es un gran paso hacia la protección de las mujeres perseguidas por razón de género y en especial por aquellas víctimas de violencia doméstica.

²⁸¹ ORAV, Anita y BARLAOURA, Nefeli, *Refugee status for all female Afghan asylum-seekers*, EPRS | European Parliamentary Research Service, Estudio PE 747.913, mayo de 2023. passim.

²⁸² Amnistía Internacional España. *Amnistía Internacional denuncia más de 80 restricciones a mujeres y niñas en Afganistán y reclama que se reconozca el apartheid de género como crimen de derecho internacional* [en línea]. Madrid: Amnistía Internacional España, 6 de marzo de 2025 [consulta: 1 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-denuncia-mas-de-80-restricciones-a-mujeres-y-ninas-en-afganistan-y-reclama-que-se-reconozca-el-apartheid-de-genero-como-crimen-de-derecho-internacional/>.

²⁸³ European Union Agency for Asylum (EUAA). *Afghanistan: Taliban restrictions on women and girls amount to persecution* [online]. Luxembourg: European Union Agency for Asylum, [2023] [acceso: 1 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/news-events/afghanistan-taliban-restrictions-women-and-girls-amount-persecution>.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación, hemos podido desglosar y conceptualizar terminología relevante para entender la perspectiva de género; analizado y desarrollado la evolución normativa referente al derecho de asilo y el derecho de las mujeres en el ámbito internacional y en el de la región europea considerado la reciente interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto a la inclusión de las mujeres víctimas de violencia doméstica como parte de un “determinado grupo social” merecedoras de la protección que les puede otorgar el Estatuto de Refugiados. Todo ello frente a una premisa inicial, investigar la situación de las mujeres dentro del derecho de asilo europeo y concretamente el de aquellas que son mujeres víctimas de violencia doméstica.

El interés pues, de este trabajo deviene de que históricamente, las mujeres han sido víctimas de la opresión causada por los sistemas patriarcales, causándoles un sufrimiento que ha sido sistemáticamente invisibilizado. No será hasta hace pocas décadas que se comience a reconocer a las mujeres como sujetos de pleno derecho con un estatus de igualdad similar al de los hombres y que se empiece a exponer la violencia a la que son sometidas en todo el mundo. En este sentido, a lo largo de esta investigación nos hemos enfocado en la problemática existente para las mujeres víctimas de violencia doméstica dentro de los procedimientos de asilo en la Unión Europea. Hemos evidenciado que el fenómeno de la migración forzada representa un desafío humanitario y jurídico de gran envergadura.

Si bien desde la creación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 se ha avanzado en el reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres, aún persisten graves deficiencias en la protección efectiva de las mujeres y más en concreto de las mujeres víctimas de violencia de género. Todo ello derivado de la omisión originaria de una perspectiva de género en el texto de la Convención. A pesar de que una de cada tres mujeres en el mundo ha sufrido alguna forma de violencia de género y que la violencia doméstica es una de las violaciones de derechos humanos más extendidas e invisibilizadas, en la mayoría del mundo aún se trata esta problemática como un “asunto privado” fuera de las jurisdicciones de los Estados. Lo que ha generado una obstaculización de su reconocimiento como un motivo legítimo de asilo.

Durante nuestro trabajo, hemos podido establecer un marco conceptual sólido para analizar la violencia de género y la violencia doméstica en el contexto del derecho de asilo, destacando su relevancia como una forma de persecución del Estatuto de los Refugiados. Señalando su complejidad conceptual y evolución en los ámbitos académicos y normativos.

En primer lugar, definimos al género como una construcción sociocultural que trasciende las diferencias biológicas y pretende identificar los roles tradicionales, expectativas o jerarquías que se imponen sobre hombres y mujeres a nivel social. Esta conceptualización, viene respaldada por instrumentos internacionales como el Convenio de Estambul y organismos como la OMS donde se subraya que el género es algo dinámico que está intrínsecamente ligado a las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres, y que por ello es necesario integrar al género dentro de los sistemas de protección internacional.

En segundo lugar, hemos querido establecer una diferenciación entre la violencia contra la mujer y la violencia de género, ya que a pesar de que ambos conceptos están interrelacionados, reconocemos que la violencia de género es un término más amplio que viene a incluir actos dirigidos contra otras personas que puedan desafiar las normas de género hegemónicas, como

las personas del colectivo LGBTIQ+. La violencia de género la entendemos como cualquier acción individual o institucional dirigida hacia una persona por razón de su género, por la que se perpetua el sistema patriarcal. Y entendemos que esta violencia puede manifestarse de diferentes maneras y formas. Por ejemplo, puede ser violencia física, psicológica, económica, sexual e institucional. Perpetrándose tanto en el ámbito público como en el privado, y consistiendo en una violación grave de los derechos humanos.

Respecto a la violencia doméstica, la entendemos como una manifestación más de la violencia de género ejercida por parejas, exparejas, familiares o personas con las que se convive o se ha convivido que tiene lugar en el ámbito familiar o doméstico, y puede incluir distintos actos de maltrato con el objetivo de ejercer un dominio de poder sobre la víctima, quienes son principalmente mujeres y niñas. Su reconocimiento y visibilización como forma de persecución ha sido históricamente obstaculizada por la dicotomía público-privada existente respecto a la violencia de género que ha minimizado la gravedad de la violencia doméstica al considerarla un asunto privado o personal. Sin embargo, los avances en materia de derechos humanos y más concretamente los derechos de las mujeres han reafirmado la responsabilidad de los Estados para proteger a las víctimas de este tipo de violencia, incluso cuando los sujetos activos son actores no estatales.

En cuanto a la conceptualización de la persecución establecida en el texto original de la Convención de Ginebra de 1951, encontramos una clara omisión a cualquier término relacionado con el sexo, el género o la violencia de género. Aunque esta omisión es entendible si tenemos en cuenta la situación social existente durante los años 50 del siglo pasado, donde en la mayoría de los países las mujeres no podían ni abrir una cuenta bancaria sin necesitar del permiso de un hombre. Por lo que nos situamos ante una terminología incompleta al no abarcar a la gran mitad de la población mundial, pues no configura ningún medio de protección o inclusión para las mujeres solicitantes de asilo. Un vacío legal que progresivamente se irá intentando soslayar mediante los diferentes avances políticos y normativos. Por lo que el concepto de persecución por motivos de género es algo posterior al propio Estatuto de los Refugiados y que se configura como un fenómeno multidimensional que pretende aplicar la olvidada perspectiva de género dentro de la Convención, donde la inacción estatal ante las formas de violencia de género son clave para que la protección internacional tenga lugar.

Puesto que no se recoge dentro de las formas de persecución originales el factor género o sexo ni se estipulan las formas de violencia de género como actos persecutorios, se ha generado unas limitaciones sistemáticas donde se dificulta el acceso al estatuto de refugiados para miles de mujeres, dejándolas en situaciones de extrema vulnerabilidad. Es por ello, que este vacío legal ha intentado suplirse mediante declaraciones, normativas y demás textos posteriores tanto a nivel internacional como regional.

Previamente a una perspectiva de género en el derecho de asilo internacional encontramos avances en el ámbito de los derechos de las mujeres por parte de la CEDAW en 1979, la DEVAW en 1993 y la Plataforma de Acción de Beijing en 1995. Dichos mecanismos sentaron las bases para el reconocimiento de la violencia de género como una violación de los derechos humanos de las mujeres y niñas, que más tarde propiciarían un desarrollo normativo más inclusivo. De este modo, a nivel internacional podemos reconocer instrumentos como la Declaración de Nueva York de 2016 o el reciente Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 que han intentado incorporar una perspectiva de género a las políticas sobre asilo, reconociendo la necesidad de abordar las vulnerabilidades particulares de las mujeres y niñas refugiadas. Aunque la falta de mecanismos vinculantes y de una definición uniforme sobre lo que es la violencia de género y la violencia doméstica sigue generando impunidad para los agresores y

desamparo para las víctimas.

Durante nuestro trabajo, hemos podido observar como en el ámbito europeo existe una evolución respecto a las políticas de migración y derecho de asilo, así como en la eliminación de la desigualdad consiguiendo el reciente reconocimiento de la violencia de género como una materia necesaria de protección por parte de la Unión Europea. En este contexto, reconocemos como los instrumentos normativos más importantes al Convenio de Estambul y la Directiva de Cualificación de 2011, pues ambas reconocen la violencia de género y en particular la violencia doméstica como una forma de persecución que debe ser recogida dentro de las políticas de asilo para poder proteger efectivamente a las víctimas de esta violencia. Igualmente recogen los distintos tipos que puede abarcar la violencia de género, siendo algunos ejemplos de ella: la violencia sexual, la violencia física, la violencia psicológica, económica, etc. Además, un aspecto muy importante, es que tienen en consideración que este tipo de violencia en su mayoría es manifestada por particulares, pero el sujeto puede ser también un ente estatal. Las formas de violencia entre estos dos sujetos puede variar, pero en sí ambos son posibles perpetradores, pues de forma igual debe tenerse en cuenta la violencia institucional y sistemática de los entes estatales que mediante sus acciones permiten o invisibilizan que se mantengan dinámicas de violencia entre sus poblaciones. Además, establecen obligaciones claras para los Estados en la prevención, protección y sanción de la violencia de género, incluyendo su reconocimiento como un motivo legítimo para solicitar asilo.

La problemática del Convenio de Estambul se encontraba en que, a pesar de su gran importancia, no había encontrado ratificación universal por lo que algunos Estados miembros de la Unión Europea intentaban impedir su plena implementación. En este sentido, y debido a la importancia de abordar el problema de la violencia de género en la región, la Unión Europea después de muchos años de negociaciones y consultas jurídicas se hace parte del Convenio de Estambul y emite en 2024 la primera Directiva europea encargada de luchar explícitamente contra la violencia de género y establecer los marcos mínimos legales para que los Estados miembros puedan asegurar la protección debida de sus ciudadanas. En este sentido, durante el año 2024 es cuando empezamos a ver los verdaderos avances políticos, normativos y jurisprudenciales de la Unión Europea para abordar efectivamente la violencia de género en la región. No solo se emite la Directiva 2024/1385 sino que además entra en vigor el Convenio de Estambul para todas las instituciones europeas, lo que permite que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea interprete desde una perspectiva de género los posteriores casos que analice, permitiendo la creación de nueva doctrina como la que analizamos en nuestro trabajo.

Sin embargo, debemos destacar que dentro del ámbito del derecho de asilo en la Unión Europea se ha mantenido una tendencia política hacia la securitización y criminalización de los movimientos migratorios, impulsada en respuesta a crisis como la de 2015, donde se ha priorizado el control fronterizo de los Estados sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas, agravando las barreras a las que se enfrentan las mujeres solicitantes de asilo. Una tendencia que viene de la mano de discursos políticos de la extrema derecha que deniegan o minimizan la violencia de género, criminalizan a grupos vulnerables como a las personas migrantes y refuerzan un sistema que perpetúa la exclusión y la desprotección. Bajo este paradigma nos encontramos con el nuevo Pacto de Migración y Asilo de 2024, el cual representa un intento de reformar el sistema, aunque su enfoque está más centrado en el control migratorio que en la protección efectiva de los derechos humanos. Una cuestión que ha generado críticas por parte de organizaciones como Amnistía Internacional y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

Uno de los hitos más importantes que encontramos respecto a la protección de los derechos de

las mujeres en el derecho de asilo de la Unión Europea es la reciente sentencia del TJUE C-621/21 del año 2024. Donde el tribunal entiende que las mujeres víctimas de violencia doméstica pueden encuadrarse dentro del “determinado grupo social” al que se refiere el Convenio para el Estatuto de los Refugiados, configurando una forma de protección que suple el vacío legal respecto a la perspectiva de género y que permite un reconocimiento extra para aquellas víctimas de violencia doméstica como refugiadas. Nos encontramos ante la primera vez que el TJUE se pronuncia sobre la consideración específica de las mujeres víctimas de violencia doméstica como personas que puedan optar a la protección que ampara el estatuto de refugiados en aquellos casos en los que esa violencia sea consecutiva de una persecución. Y siendo esa persecución algo que el Estado de origen no quiera o pueda remediarla y castigarla. Una interpretación más amplia e inclusiva que viene gracias a la incorporación del Convenio de Estambul dentro de la Unión Europea.

Sin embargo, se han constatado varias críticas por parte de diferentes autores sobre el riesgo de este tipo de interpretaciones, pues considerar a las mujeres como parte de un “determinado grupo social” únicamente por su sexo o género significaría que las mujeres no son capaces de ser perseguidas por sus acciones políticas, como a diferencia de los hombres. Es una forma de revictimizar la figura de las mujeres y de infantilizarlas, cuando en la mayoría de los casos las persecuciones se llevan a cabo cuando las mujeres rompen determinadas normas sociales, jurídicas o culturales. Por ejemplo, las mujeres que son perseguidas por manifestarse públicamente por sus derechos son perseguidas por sus acciones políticas a parte de por el hecho de ser mujeres. Es necesaria una visión más interseccional y transversal para considerar los casos individuales de las mujeres solicitantes de asilo. Algo que ha sido reclamado por diferentes instituciones y organizaciones internacionales.

Aunque como bien indica la autora H. Crawley existen tipos de violencia de género que afectan a las mujeres específicamente por el hecho mismo de serlo, como la mutilación genital femenina o la violencia doméstica. Y es en estos casos, que sí valoramos positivamente que se encuadre a las mujeres víctimas de estos tipos de violencia que queden agrupadas dentro de la protección que otorga la consideración de un determinado grupo social. Como bien indicaba el TJUE, esta consideración venía dada debido a que las mujeres víctimas de violencia doméstica comparten este rasgo común e inmutable que las distingue del resto de mujeres de una sociedad. Y que viene a encontrar su necesidad en la inacción del Estado de origen que ha propiciado la desprotección de sus víctimas y por tanto los Estados receptores deben actuar para velar por los derechos humanos.

Además, se ha constatado que la jurisprudencia y doctrina previa respecto a este tipo de casos es mínima y errónea. Pues como hemos observado durante nuestro trabajo, existe una grave falta de conocimientos sobre la violencia de género y cómo afecta a las personas dentro de las interpretaciones de los tribunales. El nivel de impunidad de los perpetradores, tanto estatales como no estatales, ha sido una tendencia constante dentro de la comunidad internacional. En este contexto, el nivel de desprotección de las mujeres víctimas de violencia doméstica ha sido uno de los focos más álgidos dentro de la lucha feminista. Un hecho que ha propiciado que tras muchos años de lucha podamos situarnos en una nueva esfera de protección dentro de la región europea. Gracias a el caso C-621/21 del TJUE se abre un nuevo camino de esperanza para todas aquellas mujeres que han huido de sus países de origen para salvarse de uno de los crímenes más asiduos del mundo.

Aunque también hemos podido observar como algunos países europeos en determinadas circunstancias han modificado sus normativas internas para abarcar la incorporación de mujeres y niñas al estatuto de refugiados en base únicamente a su nacionalidad y su género en casos

considerablemente evidentes de persecución por motivos de género, como es el caso de Afganistán. Un hecho que evidencia el avance ideológico, normativo y doctrinal que la Unión Europea está experimentando. Dando una mayor protección y voz a aquellas personas más vulnerables.

En conclusión, esta investigación ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de reformar el marco jurídico del derecho de asilo tanto en la Unión Europea como en el marco internacional para incluir de manera explícita la violencia doméstica como un motivo de persecución, garantizando procedimientos sensibles al género y una aplicación uniforme en todos los Estados. En este sentido, igualmente, se requiere una mayor coordinación entre las instituciones internacionales y europeas para superar las actuales desigualdades y asegurar que las personas solicitantes de asilo puedan acceder a una protección real y efectiva.

Desde este trabajo, consideramos necesaria la creación de un tratado internacional vinculante donde se establezca a la violencia de género y en concreto a la violencia doméstica como una vulneración de los derechos humanos y por tanto prohibida por el derecho internacional, estableciendo medidas políticas y jurídicas para establecer los medios de control necesarios para la lucha contra la violencia de género. Por otro lado, nos sumamos a la parte de la doctrina que opina que la Convención para el Estatuto de los Refugiados debería ser modificada para añadir de forma explícita al género como motivo de persecución y la violencia de género como un acto perseguible, pues consideramos insuficiente la mera interpretación jurisprudencial que pueda hacer como en este caso un tribunal regional para obtener una inclusión más efectiva de las mujeres solicitantes de asilo.

Solo mediante un enfoque integral, que combine avances normativos con políticas públicas inclusivas, será posible abordar la crisis de la violencia doméstica con la justicia y dignidad que las víctimas merecen. El reciente avance legislativo y jurisprudencial que ha experimentado la Unión Europea debe servir como un gran ejemplo para el resto de las regiones del mundo y para la comunidad internacional en general, para establecer un tratado vinculante contra la violencia de género y una mayor inclusión del mismo dentro de la Convención de Ginebra de 1951.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BEAUVOIR, Simone de. *El segundo sexo*. 1949: Solidaridad Obrera, [s.f.].

CRAWLEY, Heaven, *Refugees and Gender: Law and Process*, Bristol, UK: Jordan Publishing Limited, 2001.

Defensor del Pueblo. Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. Madrid: Defensor del Pueblo, junio de 2016.

EDWARDS, Susan. *Women on Trial*. Manchester: Manchester University Press. 1984.

Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer). Guía para la eliminación de la discriminación contra las mujeres: Protocolo de actuación. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, [s.f.].

Federación Iberoamericana De Ombudsman. *XVII Informe sobre Derechos Humanos: Violencia de Género*. Director: Guillermo Escobar. Madrid: Trama Editorial, 2019. ISBN PDF: 978-84-120493-7-4.

FERNÁNDEZ ALONSO, María del Carmen, HERRERO VELÁZQUEZ, Sonia, BUITRAGO RAMÍREZ, Francisco, CIURANA MISOL, Ramón, CHOCRON BENTATA, Levy, GARCÍA CAMPAYO, Javier, MONTÓN FRANCO, Carmen, REDONDO GRANADO, María José, TIZÓN GARCÍA, Jorge Luis, “Violencia Doméstica”, en Grupo de Salud Mental del Programa de Actividades de Prevención y Promoción de la Salud de la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria (coords.), *Violencia Doméstica*, con la colaboración del Ministerio de Sanidad y Consumo, Dirección General de Salud Pública, Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología, 2023.

KAHALE CARRILLO, Djamil Tony, *El Derecho de asilo frente a la violencia de género*, Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.

MIGUEL JUAN, Carmen. *Pandataria: una mirada feminista al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de las Personas Refugiadas* [Tesis doctoral]. Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos. 2014.

PALMER, Clare y SMITH, Helen. *Refugee Women and Domestic Violence: Country Studies*. Consonant (formerly Asylum Aid), septiembre de 2001.

RAMOS QUINTANA, María Isabel (dir.), RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Silvia (coord.) y AGUILERA ÁVILA, Luis (coord.). *La estrategia europea para la igualdad de género 2020-2025: un estudio multidisciplinar*. Bomarzo.2020.

RÍOS NAVA, Lilia María. *Marco jurídico del derecho de asilo y refugio de la Unión Europea*. Coordinación Editorial Facultad de Derecho. (s.f.).

CAPÍTULOS DE LIBRO

BARATTA, Alessandro. “De la cuestión criminal a la cuestión humana”. En HAYDÉE BIRGIN (comp.), *Las trampas del poder punitivo*, pp. 39-83. Editorial Biblos. 2000.

FREEDMAN, Jane. “Domestic violence through a human rights lens”. En *The Routledge*

International Handbook of Domestic Violence and Abuse, 2021. pp. 68-78. Routledge.

FREEDMAN, Jane, “Women and Gender in Asylum and Refugee Law and Policy”, en *Research Handbook on Asylum and Refugee Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2024, pp. 251-266.

GARCÍA CORES, Arsenio., “Persecución por motivos de género y protección internacional: una cuestión inacabada”, en PÉREZ GONZÁLEZ, C. (coord.), *Derecho internacional y protección de mujeres migrantes en situación de especial vulnerabilidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. pp 133-165.

GERGORIĆ, Maja, GHOSH, Kusumika, y KUTELEVA, Anya, “The Global Rise of Anti-Gender Movements and Feminist Resistance Strategies: A Critical Analysis”, en *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, vol. 59, n.º 1, 2025.

HAINES, Rodger QC, “Gender-Related Persecution”, en FELLER, Erika, TÜRK, Volker y NICHOLSON, Frances (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 319-350.

MILÁN RODRÍGUEZ, Dora María, “El derecho de asilo: una mirada jurídica y humana”, en MARTÍNEZ DEL CAMPO, Francisco, MARTÍNEZ RAMÍREZ, Francisco, VERDÍN PÉREZ, Juan Antonio, y FAJARDO MORALES, Zoila Alicia (coords.), *Voces por la universalidad de los derechos humanos. A 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Colección IECEQ, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018, pp. 237-254.

ARTÍCULOS DE REVISTA

ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, Pablo. “La doctrina de la responsabilidad de proteger y su impacto sobre la soberanía de los Estados”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 61(2), 2009. pp. 69-98.

ARANGÜENA FANEGO, María del Carmen. “Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas. La Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica”. *Revista de Estudios Europeos*, (85), 2024. pp. 1-44.

BOGANTES ROJAS, Josette. “Violencia doméstica”. *Medicina Legal de Costa Rica*, vol. 25, n.º 2, 2008, pp. 55-60. ISSN 2215-5287.

BONET-MARTÍ, Jordi. “Los antifeminismos como contramovimiento: una revisión bibliográfica de las principales perspectivas teóricas y de los debates actuales”. *Teknokultura*, 2021. 18(1).

COOK, Rebecca J. “Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”. *Virginia Journal of International Law*, 30, 1989. pp. 643-716.

DE ZUBIRÍA DÍAZ, Sandra Liliana. “El Convenio de Estambul en la lucha contra la violencia de género: análisis crítico”. *Letras Jurídicas: Revista de los Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, (39), 2019. pp. 203-218.

FOCES RUBIO, Pablo. “La desigualdad de género en Europa”. *Derecho y Cambio Social*, 2015. 12(41).

FREEDMAN, Jane. “Protecting Women Asylum Seekers and Refugees: From International Norms to National Protection?”. *International Migration*, 2010. 48(1).

FREEDMAN, Jane, “Women’s Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe”, *Human Rights Review*, 2008, pp. 413-433.

GIEGERICH, Thomas. “Hacia una mayor sensibilidad de género en la legislación sobre migración: evolución positiva en relación con las mujeres refugiadas y desplazadas”. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, (19), 2023. pp. 148-159.

JARAMILLO-BOLÍVAR, Cruz Deicy; CANAVAL-ERAZO, Gladys Eugenia. “Violencia de género: Un análisis evolutivo del concepto”. *Universidad y Salud*, vol. 22, núm. 2, 2020, pp. 178-185.

LÓPEZ, Carlos Ramón. “Una Directiva tardía y necesaria: la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica”. *La Ley Unión Europea*, (126), 4. 2024.

MACHADO CAJIDE, Landy. “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados”. *Anuario Digital CEMI*, 1(1). 2013.

MACKLIN, Audrey, “Refugee Women and the Imperative of Categories”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, núm. 2, 1995, pp. 213-277.

MACKLIN, Audrey. "Refugee Women and the Imperative of Categories", *Human Rights Quarterly*, 17, 1995.

MARÍ FARINÓS, Encarna (2018). La lucha contra la violencia de género en el derecho comparado, con especial referencia a Europa. *Diario La Ley*, 9128, Sección Tribuna, 29 de enero de 2018. Wolters Kluwer.

MATURELL MONTOYA, Yordanis. La violencia de género: un análisis conceptual. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, no. 3, 2018. ISSN 2254-7630.

MONTOYA, Celine. “International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women”. *Politics & Gender*, 5(3), 2009. pp. 325-348.

MOSER, Caroline y MOSER, Annalise. “Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions”. *Gender & Development*, 13(2), 2005. pp. 11-22.

ORJUELA RUIZ, Astrid. “El concepto de violencia de género en el derecho internacional de los derechos humanos”. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 23, n.º 1, 2012, pp. 89-114. ISSN 1659-4304.

OSWIN, Natalie, “Rights Spaces: An Exploration of Feminist Approaches to Refugee Law”,

International Feminist Journal of Politics, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 347-364.

PAYERO LÓPEZ, Laura. “La Unión Europea ante la gestión de la crisis de los refugiados || The European Union faces the refugee crisis”. Cuadernos Electrónicos De Filosofía Del Derecho, 37, 2018. pp. 134-156.

POGGI, Francesca. “Sobre el concepto de violencia de género y su relevancia para el derecho”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 42, 2019, pp. 285-307.

PRIES, Ludger. “Entre la bienvenida y el rechazo: la ‘Crisis de los refugiados’ en Europa”. *Polis*, 14(2), 2018. pp. 71-96.

VALERO HEREDIA, Ana. Derecho de asilo y mutilación genital femenina. Cuadernos de derecho público, 2007

WARIN, Catherine, “Gender in European Union Asylum Law: The Istanbul Convention as a Game Changer?”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 36, núm. 1-2, 2024, pp. 93-105.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

Sociedad de Naciones

United Nations Geneva. Covenant of the league of nations. Ginebra: United Nations Geneva, 28 de junio de 1919.

Convención sobre el estatuto internacional de los refugiados, Ginebra, 28 de octubre de 1933, Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 159.

Naciones Unidas

Naciones unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Nueva York: Naciones Unidas, 1948.

Naciones Unidas. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra: Naciones Unidas, 1951. Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

Naciones Unidas. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Firmado en Nueva York, el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Ginebra: Naciones Unidas, 1979.

Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

Naciones Unidas. Declaration on the elimination of violence against women. Proclamada por la resolución 48/104 de la asamblea general, 20 de diciembre de 1993. Ginebra: Naciones unidas, 1993.

Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Beijing. Adoptado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 15 de septiembre de 1995. Nueva York: Naciones Unidas, 1995.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ONU Doc. A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998.

Naciones Unidas. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Nueva York: Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2016.

Naciones Unidas. Pacto Mundial sobre los Refugiados. Nueva York: Naciones Unidas, 2018.

Consejo de Europa

Estatuto del Consejo de Europa, Londres, 5 de mayo de 1949, ETS n.º 1.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Estrasburgo: Consejo de Europa, 1950.

Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Council of Europe Treaty Series - No. 210. Estambul, 11 de mayo de 2011.

Unión Europea

Consejo de la Unión Europea: C/RES/1984/127, *Aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1984.

Unión europea. Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. Diario Oficial de la Unión Europea, C 340, 10 de noviembre de 1997.

Parlamento europeo. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). Bruselas: Parlamento Europeo, 2000.

Parlamento europeo. Carta de los derechos fundamentales de la unión europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2000.

Unión Europea. Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo al establecimiento del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Diario Oficial de la Unión Europea, L 316/1, 15.12.2000.

Unión Europea. Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Unión europea. Directiva 2001/55/ce del consejo, de 20 de julio de 2001, sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas para hacer frente a una afluencia masiva de personas desplazadas. Diario Oficial de

la Unión Europea, L 212/12, 7.8.2001.

Unión europea. Reglamento (ce) n° 343/2003 del consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país. Diario Oficial de la Unión Europea, L 50/1, 25.2.2003.

Unión europea. Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 306, 17 de diciembre de 2007, pp. 1-271.

Unión europea. Tratado de funcionamiento de la unión europea (versión consolidada). Diario Oficial de la Unión Europea, 2008. Celex:12008m003.

Unión europea. Directiva 2011/95/UE del parlamento europeo y del consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea, L 337/9, 20.12.2011.

Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013 (versión refundida), DOUE, L 180, de 29 de junio de 2013.

Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Dublín III), DOUE, L 180, de 29 de junio de 2013.

Unión Europea. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se establecen normas para la acogida de las personas solicitantes de protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 29 de junio de 2013, pp. 96-116.

Unión europea. Reglamento (ue) n° 604/2013 del parlamento europeo y del consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180/31, 29.6.2013.

Unión Europea, Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE L 1347, 22 de mayo de 2024.

Normativa Nacional

España, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

Países Bajos, *Aliens Circular 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000)*, versión actualizada a 1 de abril de 2023.

Reino Unido, *The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006*, SI 2006 No. 2525.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Jabari c. Turquía, núm. 40035/98. TEDH 2000.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Minister voor Immigratie en Asiel contra X y Y y Z contra Minister voor Immigratie en Asiel, asuntos acumulados C-199/12 a C-201/12, ECLI:EU:C:2013:720.

Sentencia de 16 de enero de 2024, WS, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:39.

Jurisprudencia de Reino Unido

Secretary Of State For The Home Department v. *Fatemah Firouz Ranjbar*, Appeal No. HX/70912/94, Reino Unido: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 28 de junio de 1994.

Secretary Of State For The Home Department v. *Sergei Vasilievich Savchenkov*, Reino Unido: Court of Appeal (England and Wales), 30 de junio de 1995.

Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department; Regina v. Immigration Appeal Tribunal and Another Ex Parte Shah (A.P.) [1999] UKHL 20, [1999] 2 AC 629.

Jurisprudencia de Estados Unidos

Matter of Kuna, United States Board of Immigration Appeals (BIA), 8 de agosto de 2000.

DOCUMENTACIÓN

NACIONES UNIDAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACNUR. *Acerca de acnur* [en línea]. [consulta: 21 de enero de 2025]. Disponible en:

<https://www.acnur.org/acerca-de-acnur>.

ACNUR. *Asilo: definición y características básicas* [en línea]. [consulta: 21 de enero de 2025]. Disponible en: <https://eacnur.org/es/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas#:~:text=la%20figura%20del%20asilo%20se,varios%20de%20sus%20derechos%20fundamentales>.

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*. Madrid: ACNUR, 2000.

ACNUR. *Pacto mundial sobre los refugiados* [en línea]. [consulta: 22 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/acnur/quienes-somos/pacto-mundial-sobre-los-refugiados#:~:text=en%20la%20declaraci%3b%20de%20nueva,que%20deben%20asumirse%20de%20manera>.

ACNUR. *Violencia de género*. [En línea]. Disponible en: <https://www.acnur.org/violencia-de-genero>. [Consulta: 18 de febrero de 2025].

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual de 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*, 2011.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (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/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices sobre Protección Internacional No. 2: "Pertenencia a un Grupo Social Particular" en el Contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/GIP/02/02, 7 de mayo de 2002.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Mujeres y niñas en situación de riesgo* [en línea]. En: *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. [S.l.]: ACNUR, [s.f.] [consulta: 5 de marzo de 2025]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/resettlement-handbook/es/3-resettlement-submission-categories/3-4-mujeres-y-ninas-en-situacion-de-riesgo/>.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Protección de los refugiados: Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*. Ginebra: ACNUR, 2001.

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion No. 39 (XXXVI): Refugee Women and International Protection*, adoptada por el Comité Ejecutivo, 18 de octubre de 1985

Naciones Unidas, *Nota sobre Protección Internacional*, Asamblea General, A/AC.96/815, 31 de agosto de 1993, 44º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado.

UN High Commissioner for Refugees (ACNUR), *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2023*.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Position Paper on Gender-Related Persecution*, 1 de enero de 2000.

Comisión de Derechos Humanos de la ONU

Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1999/68. Comisión de Derechos Humanos, 55° período de sesiones, Tema 12 a) del programa provisional. Nueva York: Naciones Unidas, 1999.

Naciones Unidas. Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: La violencia contra la mujer en la familia. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, Sra. Radhika Coomaraswamy, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la

Naciones Unidas. Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. E/CN.4/2006/61. Comisión de Derechos Humanos, 62° período de sesiones, Tema 12 a) del programa provisional. Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1 de abril de 2014.

MANJOO, Rashida. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Addendum: Mission to India. A/HRC/26/38/Add.1.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW). Recomendación General Núm. 19: La violencia contra la mujer. Naciones Unidas, 1992.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general No. 32 sobre las dimensiones de género relacionadas con el estatus de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres*, CEDAW/C/GC/32, 5 de noviembre de 2014.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Status of Ratification Interactive Dashboard: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* [online]. Geneva: OHCHR, [Last Updated: 21 Feb 2023] [consulta: 27 de abril de 2025].

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Declaración y Programa de Acción de Viena. Ginebra: Naciones Unidas, 1993.

Organización Mundial de la Salud

Organización Mundial de la Salud (OMS). *Género* [en línea]. [S.l.]: OMS, [s.f.] [consulta: 13 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/gender>.

ONU Mujeres

ONU Mujeres. *Conferencias mundiales sobre la mujer* [en línea]. [s.l.]: ONU mujeres, [s.f.] [consulta: 1 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>.

ONU Mujeres. *Datos y cifras: violencia contra las mujeres*. [En línea]. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/articulos/datos-y-cifras/datos-y-cifras-violencia-contra-las-mujeres>. [Consulta: 5 de marzo de 2025].

UN WOMEN, *Report on the Legal Rights of Women and Girl Asylum Seekers in the European Union*, Estambul, marzo de 2017.

CONSEJO DE EUROPA

Consejo de Europa. *Recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia*. [S.l.]: Consejo de Europa, 2002.

UNIÓN EUROPEA

Agencia de la Unión Europea para el Asilo

Agencia de la Unión Europea para el Asilo (EUAA). Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2022. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

Agencia de la unión europea para el asilo (EUAA). *Informe anual sobre el asilo en la unión europea 2022: resumen ejecutivo [recurso electrónico]*. Luxemburgo: oficina de publicaciones de la unión europea, 2022 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-07/2022_asylum_report_executive_summary_es_0.pdf.

European Union Agency for Asylum (EUAA). *Afghanistan: Taliban restrictions on women and girls amount to persecution* [online]. Luxembourg: European Union Agency for Asylum, [2023] [acceso: 1 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/news-events/afghanistan-taliban-restrictions-women-and-girls-amount-persecution>.

Comisión Europea

Comisión Europea y alto representante de la unión para asuntos exteriores y política de seguridad. *Declaración de la comisión y del alto representante con ocasión del día*

internacional de la mujer [en línea]. 3 de abril de 2024 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_24_1326.

Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. *100 palabras para la igualdad: Glosario de términos sobre la igualdad entre mujeres y hombres*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1998.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Presupuestos de la UE 2012 – Un presupuesto para Europa 2020* [Recurso electrónico]. Bruselas: Comisión Europea, 2011 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?Uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>.

Comisión Europea. *La comisión refuerza las normas de la ue para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. [en línea]. Bruselas, 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7781. [consulta: 9 de febrero de 2025].

Comisión Europea. Plan de acción de la UE sobre derechos humanos y democracia 2020-2024. Bruselas, 25 de marzo de 2020.

Comisión Europea. Una unión de la igualdad: estrategia para la igualdad de género 2020-2025. Com (2020) 152 final, Bruselas, 5 de marzo de 2020.

Comisión Europea. Unión de la igualdad: estrategia para la igualdad de género 2020-2025. Bruselas, 25 de noviembre de 2020.

Consejo de la Unión Europea

Consejo de la unión europea. *Cronología del pacto sobre migración y asilo* [recurso electrónico]. Bruselas: consejo de la unión europea, [s.f.] [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>.

Consejo de la unión europea. *El consejo adopta el pacto de la ue sobre migración y asilo* [recurso electrónico]. Bruselas: consejo de la unión europea, 2024 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum>.

Consejo de la unión europea. *Solicitudes de asilo en la UE* [Recurso electrónico]. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, [s.f.] [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/asylum-applications-eu/#0>.

Consejo de la unión europea. *Ucrania: el consejo introduce protección temporal para las personas que huyen de la guerra* [recurso electrónico]. Bruselas: consejo de la unión europea, 2022 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>.

Parlamento Europeo

ORAV, Anita y BARLAOURA, Nefeli, *Refugee status for all female Afghan asylum-seekers*, EPRS | European Parliamentary Research Service, Estudio PE 747.913, mayo de 2023.

Parlamento europeo. *La igualdad entre hombres y mujeres* [en línea]. [s.l.]: parlamento europeo, [s.f.] [consulta: 1 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/59/la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres>.

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la UE sobre la migración (2015/2095(INI)). Estrasburgo: Parlamento Europeo, 2016.

Parlement Européen. *Fiches techniques sur l'Union européenne : Relations extérieures de l'Union européenne* [recurso electrónico]. Bruxelles: Parlement européen, 2024, [consulta: 27 de enero de 2025]. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/fr/FTU_4.2.2.pdf.

Unión europea. *Estrategia de igualdad de género de la unión europea*. [en línea]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/es/legal-content/summary/european-union-gender-equality-strategy.html?fromsummary=13>. [consulta: 9 de febrero de 2025].

ONGs

Amnistía Internacional España, 6 de marzo de 2025 [consulta: 1 de mayo de 2025]. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-denuncia-mas-de-80-restricciones-a-mujeres-y-ninas-en-afganistan-y-reclama-que-se-reconozca-el-apartheid-de-genero-como-crimen-de-derecho-internacional/>.

Amnistía Internacional España. *Amnistía Internacional denuncia más de 80 restricciones a mujeres y niñas en Afganistán y reclama que se reconozca el apartheid de género como crimen de derecho internacional* [en línea]. Madrid:

Amnistía internacional España. *Convenio de Estambul: aspectos clave* [en línea]. [s.l.]: amnistía internacional España, [s.f.] [consulta: 09 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/convenio-de-estambul-aspectos-clave/>.

Amnistía internacional. *Eu migration and asylum pact puts people at risk of human rights violations* [en línea]. Abril de 2024 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>.

Amnistía internacional. *La retirada de Turquía del convenio de Estambul impulsa la lucha por los derechos de las mujeres en todo el mundo* [en línea]. 18 de junio de 2021 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/06/turkeys-withdrawal-from-the-istanbul-convention-rallies-the-fight-for-womens-rights-across-the-world-2/>.

VARIOS

Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Beijing+30: América Latina y el Caribe. Declaración y plataforma de acción de Beijing* [en línea]. [s.l.]: cepal, [s.f.] [consulta: 1 de enero de 2025]. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/asuntos-genero/beijing30-america-latina-caribe-declaracion-plataforma-accion-beijing-paises-america-latina-caribe>

CNN en español. *Guerra en Ucrania: cronología de un conflicto que cumple un año* [recurso electrónico]. 23 de febrero de 2023 [consulta: 28 de enero de 2025]. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/23/guerra-ucrania-cronologia-orix>.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). *Pacto Europeo de Migración y Asilo: retos y amenazas*. Abril de 2024.

Grupo Parlamentario VOX. *VOX pide sustituir la ley de violencia de género por una de violencia intrafamiliar* [en línea]. [S.l.]: VOX España, 4 de marzo de 2020 [consulta: 18 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.voxespana.es/grupo-parlamentario/notas-de-prensa-grupo-parlamentario/vox-pide-sustituir-la-ley-de-violencia-de-genero-por-una-de-violencia-intrafamiliar-20200304>.

Hablamos de Europa. *13.er aniversario del convenio de Estambul* [en línea]. 11 de mayo de 2024 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/paginas/noticias/13er-aniversario-convenio-de-estambul-.aspx>.

Observatorio de Violencia De Género. *Aprobada la Estrategia Europea de Igualdad de Género 2020-2025* [en línea]. 4 de marzo de 2020 [consulta: 9 de febrero de 2025]. Disponible en: <https://observatorioviolencia.org/aprobada-la-estrategia-europea-de-igualdad-de-genero-2020-2025/>.