



La persecución por motivos de género en la gobernanza migratoria multinivel: entre el Pacto Mundial de Naciones Unidas y el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea

Gender-Based Persecution in Multilevel Migration Governance: Between the United Nations Global Compact and the European Union's New Pact on Migration and Asylum

Sara Ceballos-Padrón

Universidad de la Laguna

Vladimir E. Núñez-Herrera

Universidad la Laguna

Recepción: 30/04/2026

Aceptación: 14/06/2026

Publicación: 29/06/2026

Ceballos-Padrón, Sara y Núñez-Herrera, Vladimir E. (2026). La persecución por motivos de género en la gobernanza migratoria multinivel: entre el Pacto Mundial de Naciones Unidas y el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea. *Intracom Journal. Revista Internacional de Investigación y Transferencia en Comunicación y Ciencias Sociales*, 5(1), 134-163.

RESUMEN

Este trabajo analiza la evolución de la protección frente a la persecución por motivos de género en el ámbito migratorio desde una perspectiva multinivel, examinando la interacción entre el Derecho internacional de los refugiados, la gobernanza migratoria global y el marco jurídico de la Unión Europea. Partiendo de las limitaciones estructurales del sistema convencional —caracterizado por la ausencia de una categoría autónoma de persecución por motivos de género—, se evalúa el alcance del Pacto Mundial para una Migración Segura,

Ordenada y Regular como instrumento de soft law y su contribución a la incorporación de la perspectiva de género. El análisis se centra en el proceso de juridificación desarrollado en el ámbito de la Unión Europea, en particular a través del Sistema Europeo Común de Asilo y del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Se sostiene que, si bien este marco ha reforzado los estándares de protección, no ha superado los déficits estructurales del sistema, en la medida en que su efectividad depende fundamentalmente del cumplimiento de los

reglamentos por parte de los Estados miembros

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of protection against gender-based persecution in the migration context from a multilevel perspective, adopting a doctrinal legal approach to examine the interaction between international refugee law, global migration governance, and the normative framework of the European Union. Starting from the structural limitations of the conventional system—characterized by the absence of an autonomous category of gender-based persecution—it critically assesses the

role of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration as a *soft law* instrument and its contribution to the incorporation of a gender-sensitive approach. The analysis focuses on the process of juridification within the European Union, particularly through the Common European Asylum System and the New Pact on Migration and Asylum. It argues that, while this framework has strengthened formal standards of protection, it has not overcome the system's structural deficiencies, as its effectiveness ultimately depends on implementation and practical application by Member States.

PALABRAS CLAVE: violencia de género; persecución por motivos de género; protección internacional; gobernanza migratoria; asilo; Unión Europea

KEYWORDS: gender-based violence; gender-based persecution; international protection; migration governance; asylum; European Union

1.- Introducción, justificación y contexto

La creciente complejidad de los flujos migratorios contemporáneos ha puesto de manifiesto las limitaciones estructurales del sistema internacional de protección para responder adecuadamente a situaciones de violencia de género. Aunque el Derecho internacional de los refugiados ha evolucionado hacia una interpretación más inclusiva, persisten dificultades relevantes en la identificación y protección de estas formas de persecución (Hathaway, 2014).

La persecución por motivos de género ha emergido como una categoría interpretativa que cuestiona los modelos tradicionales, históricamente contruidos sobre experiencias masculinas (Freedman, 2015). Este proceso de evolución se inscribe en un contexto más amplio de transformación de la gobernanza migratoria, caracterizado por la progresiva articulación de marcos normativos de carácter multinivel, de modo que, la violencia de género en contextos migratorios no puede ser abordada desde un único plano normativo, sino que constituye un fenómeno transnacional que exige respuestas interconectadas entre distintos sectores jurídicos, en particular entre el Derecho internacional de los refugiados, el Derecho de la Unión Europea y los ordenamientos estatales (Ruiz Sutil, 2023). Esta dimensión transfronteriza se manifiesta de forma especialmente intensa en los supuestos de persecución por motivos de género, donde confluyen factores estructurales de desigualdad y vulnerabilidad agravados por la movilidad internacional.

En este sentido, la gobernanza migratoria contemporánea se configura a partir de la interacción entre instrumentos globales de *soft law*, como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante, Pacto Mundial o GCM), y desarrollos normativos regionales de carácter vinculante en el ámbito de la Unión Europea, entre los que destaca el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Mientras, que el primero establece un marco interpretativo basado en derechos humanos y

perspectiva de género, el segundo impulsa un sistema estable de reglamentos interactivos que inciden en los procedimientos de asilo, las condiciones de acogida y la identificación de personas en situación de vulnerabilidad, ya que como pone de relieve la doctrina, la vulnerabilidad en el ámbito del asilo no constituye una categoría cerrada, sino un «concepto en construcción» que presenta un desarrollo desigual en las distintas fases del sistema (Merino-Sancho, 2026, p. 139).

El desarrollo del marco europeo debe situarse en el contexto de la evolución reciente de la política migratoria de la Unión, marcada por las limitaciones del sistema anterior —en particular, el régimen de Dublín— y por las tensiones derivadas de la gestión de los flujos migratorios a partir de 2015. En respuesta a estas dinámicas, la Comisión Europea presentó en 2020 el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el objetivo de establecer un sistema más coherente, combinando mecanismos de responsabilidad y solidaridad entre Estados miembros, así como reforzando los procedimientos de control y gestión en frontera que no solo pretende reorganizar la arquitectura institucional del sistema europeo de asilo, sino también introducir estándares más homogéneos en la identificación de situaciones de vulnerabilidad y en las condiciones de acogida. Su configuración responde a un equilibrio complejo entre objetivos de control migratorio y garantías de protección, lo que resulta especialmente relevante en el tratamiento de la violencia de género y de las necesidades específicas de las mujeres migrantes.

No obstante, la existencia de un marco normativo más desarrollado fundamentalmente a través de reglamentos no implica necesariamente una protección efectiva, ya que la aplicación de estos instrumentos va a depender en gran medida de su cumplimiento por parte de los Estados, lo que da lugar a diferencias significativas en los niveles de protección en el denominado espacio europeo.

Metodológicamente, el trabajo se basa en un análisis jurídico-doctrinal de carácter multinivel, que combina el examen sistemático de fuentes normativas internacionales y europeas con el análisis de doctrina especializada y práctica institucional y va más allá de lo antes expuesto, pues tiene por objeto realizar una aproximación interactiva entre el marco global, el europeo y la proyección de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), que incorpora la igualdad de género como objetivo transversal y reconoce la necesidad de abordar las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres en contextos de movilidad. Así mismo, en una segunda fase, analiza en qué medida la interacción entre el marco global y el europeo contribuye a ampliar la protección por motivos de género, e identifica los límites derivados de su aplicación práctica. A tal efecto, se parte de la hipótesis de que, si bien el proceso de legislación en el ámbito de la Unión Europea ha permitido reforzar formalmente los estándares de protección, la efectividad del sistema, como adelantamos, sigue condicionada por la implementación por parte de los Estados miembros, quienes no pueden perder de vista garantizar el derecho de asilo previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948, art.14).

2.- Objetivos

El objetivo general es analizar la protección frente a la persecución por motivos de género en el marco de la gobernanza migratoria multinivel, con especial atención a la situación de las mujeres migrantes.

De este objetivo general se derivan los siguientes objetivos específicos, a saber:

1. Examinar las limitaciones estructurales del Derecho internacional de los refugiados en la identificación y protección de la violencia de género.
2. Analizar el papel del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular como instrumento de *soft law* en la incorporación de la perspectiva de género en la gobernanza migratoria global.
3. Evaluar el proceso de juridificación en el ámbito de la Unión Europea a partir del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y su incidencia en la protección de las mujeres migrantes, especialmente en relación con los procedimientos de asilo, las condiciones de acogida y la identificación de situaciones de vulnerabilidad.
4. Determinar en qué medida la efectividad de estos estándares depende de su implementación por parte de los Estados miembros y específicamente de España, así como las consecuencias de su aplicación desigual en los niveles de protección.

2.1 Reconocimiento en el Derecho internacional de los refugiados

La protección frente a la persecución por motivos de género encuentra su punto de partida en el Derecho internacional de los refugiados, cuyo núcleo se articula en torno a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (UNHCR, 1951) y su Protocolo sobre Estatuto de los Refugiados de 1967 (Naciones Unidas, 1967). No obstante, este marco normativo presenta limitaciones estructurales que han dificultado históricamente la identificación y protección de las violencias de género (Hathaway, 2014, p 442).

En efecto, la definición de persona refugiada contenida en el artículo 1A (2) no incluye expresamente el género como motivo de persecución, lo que ha obligado a desarrollar una interpretación evolutiva de sus categorías, en particular la relativa a la pertenencia a un determinado grupo social (UNHCR, 2002). Como subraya Freedman (2015, pp. 15-46), el sistema de asilo no es neutro desde el punto de vista de género, sino que incorpora construcciones institucionales que condicionan la valoración de las solicitudes, especialmente a través de estándares de credibilidad y victimización que pueden penalizar a las mujeres solicitantes. A través de esta vía, la persecución por motivos de género ha sido progresivamente reconocida como una categoría interpretativa que permite integrar situaciones en las que el género actúa como factor determinante del daño (Freedman, 2015).

Sin embargo, este reconocimiento se ha construido de manera indirecta y no exenta de dificultades, lo que ha dado lugar a una aplicación desigual en la práctica estatal (Edwards, 2010). Estas limitaciones ponen de manifiesto que el sistema clásico de protección internacional no fue diseñado para abordar adecuadamente las

especificidades de la violencia de género¹, generando un déficit estructural de protección que ha impulsado la búsqueda de mecanismos complementarios en el ámbito de la gobernanza migratoria (Crawley, 2001).

2.2. Tipologías de persecución por motivos de género

La persecución por motivos de género se manifiesta a través de una pluralidad de formas que, si bien presentan características diferenciadas, comparten su fundamento en relaciones estructurales de desigualdad.

Entre las más relevantes cabe destacar, en primer lugar, la violencia sexual, reconocida de manera generalizada como una forma grave de violación de los derechos humanos que puede constituir persecución cuando alcanza un determinado umbral de gravedad. En esta categoría se incluyen: la violación, la esclavitud sexual, trata de mujeres y de niñas, mutilación genital femenina o los matrimonios forzados así como otras formas de abuso que ocasionan daños físicos y psicológicos severos.

En segundo lugar, la violencia doméstica ha sido progresivamente reconocida como una forma de persecución cuando el Estado no proporciona protección efectiva frente a este tipo de abusos. Este reconocimiento supone una ruptura con la tradicional distinción entre esfera pública y privada, que había excluido este tipo de violencia del ámbito de la protección internacional.

Asimismo, prácticas como la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados o los denominados “crímenes de honor”² han sido calificadas como formas de persecución en la medida en que implican violaciones graves de derechos fundamentales y responden a normas sociales discriminatorias. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que la mutilación genital femenina constituye una forma grave de violencia susceptible de vulnerar el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando exista un riesgo real de su materialización, exigiendo un análisis riguroso e individualizado de las circunstancias del caso, especialmente relevante en contextos de persecución por motivos de género (TEDH, *Sow v. Belgium*, 19 de enero de 2016).

Por último, la persecución basada en la orientación sexual o identidad de género constituye una manifestación particularmente relevante, en tanto que pone de relieve la intersección entre género, sexualidad y control social. En estos casos, la criminalización de determinadas conductas o la tolerancia estatal de actos de violencia pueden configurar un supuesto de persecución.

En conjunto, estas tipologías evidencian que pueden constituir no solo formas de discriminación estructural, sino también causas directas de desplazamiento forzado, configurándose como supuestos potenciales de persecución en el ámbito de la protección internacional (Ruiz Sutil, 2023, p.41). De tal modo que, la persecución en el ámbito del asilo puede manifestarse de forma diferenciada en función del género, incluyendo prácticas como la imposición de códigos de vestimenta, la aplicación de

¹ El estatuto del refugiado surge tras la Segunda Guerra Mundial como respuesta a los desplazamientos masivos y la necesidad de proteger a personas perseguidas, cristalizando jurídicamente en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

² Los crímenes de honor comprenden los actos de violencia —a menudo homicidios— cometidos contra una persona, generalmente mujeres, para “restaurar” el honor familiar o comunitario ante conductas consideradas inapropiadas según normas sociales o culturales.

normas discriminatorias, los matrimonios forzados o la mutilación genital femenina, lo que exige una valoración específica en la determinación de la protección internacional (Andreu Martínez, 2022, p. 10).

Es por tanto que precisan adoptar una interpretación amplia y contextualizada del concepto de persecución, capaz de captar la especificidad de las violencias de género y de superar las limitaciones de enfoques formalistas en la protección de las personas refugiadas, ya que estas formas de violencia evidencian la dificultad de encajar la persecución por motivos de género en las categorías tradicionales del Derecho de los refugiados, reforzando la necesidad de una interpretación evolutiva de los motivos de persecución.

No obstante, tal y como subraya UN Women (2018), estas formas de violencia generan situaciones de vulnerabilidad estructural que deben ser consideradas en la articulación de respuestas jurídicas adecuadas, ya sea a través del reconocimiento del estatuto de refugiado, de formas complementarias de protección internacional o de otras medidas de protección.

En este sentido, la identificación de la violencia no puede depender exclusivamente de su encaje en categorías jurídicas preexistentes, sino que debe atender a la gravedad de la afectación a los derechos fundamentales de la persona.

3. Límites del sistema clásico de protección internacional frente a la persecución por motivos de género

Las limitaciones que presenta el concepto de persecución por motivos de género no son problemas puntuales o aislados, sino que responden a fallos más profundos del sistema clásico de protección internacional. Así las cosas, el marco jurídico existente no fue diseñado pensando en las experiencias específicas de las mujeres, lo que genera dificultades tanto en la forma en que las normas están redactadas como en la manera en que se aplican en la práctica. Esta situación afecta especialmente a las mujeres que solicitan protección internacional, ya que muchas de sus experiencias de violencia no encajan fácilmente en las categorías tradicionales del Derecho de los refugiados.

En este contexto, analizar estos límites resulta fundamental. No solo permite entender por qué el sistema actual no siempre ofrece una respuesta adecuada, sino también por qué han surgido nuevos enfoques y herramientas en el ámbito de la gobernanza migratoria. Cuando hablamos de gobernanza migratoria nos referimos, de manera sencilla, al conjunto de normas, políticas y decisiones que adoptan distintos actores — como los Estados, las organizaciones internacionales (por ejemplo, Naciones Unidas o la Unión Europea) y otras instituciones— para gestionar la migración y el asilo. Es decir, no se trata de una única ley o institución, sino de un sistema complejo en el que intervienen distintos niveles y autoridades que influyen en cómo se protege (o no) a las personas migrantes.

Estos desarrollos buscan ampliar la protección y adaptarla mejor a realidades reconocidas como la violencia de género en todas sus modalidades descritas. Sin embargo, también es necesario inspeccionar hasta qué punto estos avances realmente mejoran la situación de las mujeres en la práctica, especialmente teniendo en cuenta

que su aplicación depende en gran medida de cómo cada Estado interpreta y pone en marcha estas normas.

3.2. El carácter androcentrista de la definición de refugiados

La configuración originaria del estatuto de refugiado responde a un contexto histórico relacionado con la Segunda Guerra Mundial marcada por desplazamientos derivados de conflictos armados y persecuciones de naturaleza política o ideológica o por motivos de raza, religión, nacionalidad y de pertenencia a determinado grupo social, en los que el sujeto prototípico era, en gran medida, un varón perseguido por su actividad pública. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia la consolidación de un modelo interpretativo implícitamente androcentrista, en el que las experiencias de persecución típicamente asociadas a las mujeres han quedado, durante décadas, en una posición marginal.

La ausencia de una referencia expresa al género en el artículo 1A (2) de la Convención de 1951 no es, por sí misma, determinante. Sin embargo, su interpretación tradicional ha tendido a privilegiar formas de persecución visibles, institucionalizadas y ejercidas en el espacio público, en detrimento de aquellas que se desarrollan en el ámbito privado o que se vinculan a normas sociales y culturales. Como ha señalado la práctica interpretativa posterior, esta lectura ha contribuido a la invisibilización de determinadas violencias de género, dificultando su reconocimiento como supuestos de persecución. Además, uno de los principales obstáculos para el reconocimiento de la persecución por este motivo reside en las dificultades probatorias inherentes a este tipo de situaciones. A diferencia de otras formas de persecución, las violencias de género suelen producirse en contextos caracterizados por la ausencia de documentación, la falta de denuncia o de pruebas y la estigmatización de las víctimas.

En este sentido, la carga de la prueba recae frecuentemente sobre la persona solicitante (mujer o niña), quien debe acreditar tanto la existencia del daño como el nexo causal con alguno de los motivos de la Convención. Sin embargo, en los supuestos de violencia de género, esta exigencia puede resultar desproporcionada, habida cuenta de que: las víctimas pueden carecer de pruebas documentales; los hechos pueden haber ocurrido en el ámbito privado; y el trauma puede afectar a la coherencia del relato.

A ello se añade la complejidad de la calificación jurídica, en la medida en que muchas de estas situaciones no encajan fácilmente en las categorías tradicionales de la Convención. La necesidad de subsumir la persecución por motivos de género en alguno de los cinco motivos convencionales —especialmente en la pertenencia a un determinado grupo social— ha generado interpretaciones dispares y, en ocasiones, restrictivas.

Si bien la evolución doctrinal y las directrices del ACNUR³ han permitido corregir parcialmente este sesgo, su persistencia en la práctica estatal evidencia que el modelo interpretativo de referencia no ha sido completamente superado. En consecuencia, la persecución por motivos de género continúa siendo, en muchos casos, subsumida de

³ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es la agencia de la ONU creada en 1950 para proteger a las personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas, y para supervisar la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

manera forzada en categorías diseñadas para otras formas de violencia, lo que limita su adecuada identificación y reconocimiento.

Para comprender mejor esta problemática, conviene recordar que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce como motivos de persecución la raza, la religión, la nacionalidad, las opiniones políticas y la pertenencia a un determinado grupo social. Esta última categoría se ha utilizado de forma flexible para incluir situaciones no previstas expresamente en el texto original, como ocurre con la persecución por motivos de género. En términos generales, se entiende por “grupo social” un conjunto de personas que comparten una característica común —innata, inmutable o fundamental para su identidad— o que son percibidas como un grupo diferenciado por la sociedad. En este sentido, las mujeres en determinados contextos pueden ser consideradas un grupo social cuando sufren discriminación o violencia sistemática por razón de su género. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado que las mujeres, en función de las circunstancias del país de origen, pueden constituir un grupo social determinado, reconociendo además que la violencia ejercida por actores no estatales puede fundamentar la protección internacional cuando el Estado no ofrece una protección efectiva, lo que resulta especialmente relevante en supuestos de persecución por motivos de género (TJUE, asunto C-621/21, *WS*, sentencia de 16 de enero de 2024).

Un ejemplo ilustrativo de esta problemática puede encontrarse en determinados casos de violencia doméstica en los que las solicitudes de asilo han sido rechazadas por considerar que los hechos alegados no encajan en los motivos tradicionales de persecución, al tratarse de actos cometidos por particulares y no por el Estado. En estos supuestos, la falta de reconocimiento de la violencia de género como una forma autónoma de persecución ha llevado a exigir a las solicitantes que encuadren su situación dentro de la categoría de pertenencia a un determinado grupo social, lo que no siempre resulta adecuado ni suficiente para reflejar la naturaleza específica del daño sufrido.

Este sesgo estructural no solo afecta a la coherencia del sistema, sino que contribuye a la generación de déficits de protección, especialmente en relación con las mujeres solicitantes de asilo.

3.3. La prueba como problema de funcionamiento

Uno de los principales obstáculos para el reconocimiento de la persecución por motivos de género reside en las dificultades probatorias inherentes a este tipo de situaciones. En el ámbito del asilo, la persona solicitante debe demostrar no solo que ha sufrido o teme sufrir un daño grave, sino también que dicho daño está relacionado con alguno de los motivos previstos en la Convención de 1951.

Sin embargo, en estos casos de violencia, esta exigencia plantea problemas específicos. A diferencia de otras formas de persecución, muchas de estas violencias se producen en el ámbito privado, sin testigos ni documentación oficial, lo que dificulta la aportación de pruebas objetivas. A ello se suma que, en numerosos contextos, las víctimas no denuncian los hechos por miedo, por desconocimiento, por miedo a represalias, por dependencia económica o presión social, e incluso por evitar supuestos

revictimización por parte de los órganos jurisdiccionales. Todo ello implica la ausencia de registros formales que respalden su relato.

Además, las consecuencias psicológicas del trauma pueden afectar a la forma en que las víctimas narran su experiencia. Relatos fragmentados, lagunas en la memoria o contradicciones aparentes pueden ser interpretados como falta de credibilidad, cuando en realidad responden a mecanismos habituales en situaciones de violencia. Este aspecto resulta especialmente relevante en el caso de mujeres que han sufrido violencia continuada o extrema.

En la práctica, estas circunstancias pueden dar lugar a una exigencia probatoria desproporcionada, en la medida en que se solicita a las solicitantes que acrediten hechos que, por su propia naturaleza, son difíciles o imposibles de documentar. De este modo, el sistema de asilo corre el riesgo de excluir precisamente a aquellas personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Estas dificultades evidencian que los criterios probatorios tradicionales no siempre resultan adecuados para abordar la especificidad de la violencia de género, lo que refuerza la necesidad de desarrollar enfoques interpretativos más flexibles y sensibles al contexto.

En este contexto, la doctrina ha propuesto modelos interpretativos destinados a corregir los sesgos existentes en la valoración de la credibilidad en las solicitudes de asilo por motivos de género. En particular, Merino-Sancho (2026) recoge el modelo “Difference, Stigma, Shame and Harm” (DSSH), que propone orientar la evaluación del relato hacia «las percepciones, sentimientos y experiencias de la demandante de asilo [...] en relación con la diferencia, el estigma y la vergüenza» (Dawson y Gerber, 2017, p. 294). Este enfoque permite desplazar el análisis desde parámetros estereotipados hacia una comprensión contextualizada del daño sufrido, evitando valoraciones basadas en expectativas de género o en patrones culturales predefinidos.

En esta misma línea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado la necesidad de evitar métodos de evaluación de la credibilidad basados en estereotipos o prácticas intrusivas. Así, en el asunto C-621/21 *Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite* (TJUE, 2024), el Tribunal insiste en que la apreciación de las solicitudes de protección internacional debe realizarse con pleno respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de la persona solicitante, excluyendo valoraciones sustentadas en expectativas preconcebidas sobre la conducta o identidad de género u orientación sexual.

3.4. La exclusión de las violencias “privadas” y el problema de los agentes no estatales

Otro de los límites fundamentales del sistema clásico de protección internacional reside en la distinción tradicional entre persecución pública y privada, que ha tendido a excluir del ámbito del asilo aquellas violencias ejercidas por actores no estatales, como familiares, parejas o miembros de la comunidad.

Este enfoque plantea serios problemas en el caso de la violencia de género, ya que muchas de sus manifestaciones más frecuentes —como la violencia doméstica, los matrimonios forzados o los denominados “crímenes de honor”— se producen

precisamente en el ámbito privado. Durante mucho tiempo, estas situaciones fueron consideradas conflictos personales o familiares, sin relevancia suficiente para ser calificadas como persecución en el sentido de la Convención de 1951.

Sin embargo, esta interpretación ha sido progresivamente cuestionada. En la actualidad, se reconoce que la persecución no depende exclusivamente de quién comete el acto violento, sino también de la capacidad del Estado para prevenirlo o responder adecuadamente. En este sentido, cuando las autoridades no actúan, no ofrecen protección efectiva o toleran estas formas de violencia, puede entenderse que existe persecución a efectos del Derecho internacional de los refugiados.

No obstante, en la práctica, este criterio no siempre se aplica de forma uniforme. En muchos casos, se exige a las solicitantes que demuestren que han intentado obtener protección en su país de origen y que esta ha sido insuficiente, lo que puede resultar especialmente difícil en contextos donde denunciar implica riesgos adicionales o donde las instituciones judiciales o policiales no funcionan de manera efectiva.

En consecuencia, la persistencia de esta distinción entre lo público y lo privado continúa generando vacíos de protección, especialmente en relación con las mujeres que huyen de violencias ejercidas en su entorno más cercano. Este límite pone de manifiesto, una vez más, la dificultad del sistema clásico para adaptarse a las características específicas de la persecución por motivos de género. Desde una perspectiva jurídica, estas situaciones implican no solo una insuficiencia del sistema de asilo, sino también una posible vulneración de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en la medida en que los Estados incumplen su deber de prevenir, investigar y sancionar actos de violencia, así como de garantizar una protección efectiva frente a tratos inhumanos o degradantes.

3.5. La fragmentación entre migración y asilo

Finalmente, uno de los límites más relevantes del sistema contemporáneo de protección internacional radica en la fragmentación entre los regímenes jurídicos de migración y asilo, que dificulta la adopción de respuestas integrales a situaciones de vulnerabilidad complejas.

Desde un punto de vista jurídico, la distinción entre “migrantes” y “refugiados” responde a categorías normativas diferentes. El estatuto de refugiado, definido en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, es la condición de la persona que huye debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y se encuentran fuera de su país de origen y se le concede el derecho al reconocimiento y de acceso a un régimen específico de protección internacional (asilo). Por el contrario, las personas migrantes constituyen una categoría amplia y no definida de manera unívoca en el derecho internacional, que engloba a quienes se desplazan fuera de su lugar de residencia habitual por motivos diversos —económicos, laborales, familiares o personales—, quedando en principio sujetas al derecho de extranjería de los Estados, sin que ello implique necesariamente el reconocimiento de necesidades de protección internacional, aunque tampoco las excluye.

En la práctica, esta distinción no siempre refleja adecuadamente la realidad de los desplazamientos contemporáneos. En el caso de la violencia de género, esta separación resulta especialmente problemática. Muchas mujeres abandonan sus países de origen por una combinación de factores —violencia, pobreza, discriminación estructural o falta de oportunidades— que no encajan fácilmente en una única categoría jurídica.

A modo de ejemplo, una mujer que huye de su país tras sufrir violencia reiterada por parte de su pareja, en un contexto en el que las autoridades no ofrecen protección efectiva ni mecanismos de denuncia seguros, puede no ser reconocida como refugiada si no logra demostrar que dicha violencia se encuadra claramente en alguno de los motivos previstos en la Convención. Al mismo tiempo, tampoco encaja plenamente en las categorías migratorias ordinarias, lo que puede dejarla en una situación de irregularidad o de protección insuficiente.

Como consecuencia, estas personas pueden quedar fuera de los mecanismos de protección internacional o de la protección subsidiaria, aun cuando se encuentren en situaciones de riesgo real. Esta situación genera lo que puede calificarse como un espacio de desprotección normativa, en el que determinadas personas no acceden ni al estatuto de refugiado ni a otras formas efectivas de protección. En estos casos, la rigidez de las categorías jurídicas actúa como un obstáculo para el reconocimiento de necesidades reales de protección; y es precisamente, la fragmentación del sistema, la que pone de manifiesto la necesidad de adoptar enfoques más flexibles e integrados, capaces de responder a la complejidad de las trayectorias migratorias de las mujeres. Esta necesidad ha impulsado el desarrollo de nuevos instrumentos en el ámbito de la gobernanza migratoria, orientados a ampliar los márgenes de protección más allá de las categorías tradicionales.

4. La emergencia de la gobernanza migratoria global

Las limitaciones estructurales analizadas en el sistema clásico de protección internacional han puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar respuestas normativas más amplias, capaces de adaptarse a la complejidad de los desplazamientos contemporáneos y, en particular, a las especificidades previamente estudiadas sobre la violencia de género.

En este contexto, la migración ha dejado de ser abordada exclusivamente desde una lógica estatal y sectorial, dando paso a un modelo de gobernanza migratoria caracterizado por la intervención de múltiples actores, niveles normativos y mecanismos de regulación. Este cambio no implica la sustitución del Derecho internacional de los refugiados, sino su complementación mediante instrumentos que buscan ampliar los márgenes de protección y abordar situaciones que quedan fuera de las categorías tradicionales.

De este modo, la emergencia de la gobernanza migratoria global responde, en gran medida, a la necesidad de superar los déficits identificados en el sistema clásico, incorporando enfoques más flexibles y transversales, entre los que destaca la progresiva integración de la perspectiva de género. En este marco, adquieren especial relevancia los instrumentos de *soft law*, cuya función no radica en la imposición de

obligaciones jurídicas directas, sino en la orientación de las políticas estatales y en la configuración de estándares internacionales de actuación.

La regulación de los movimientos migratorios ha estado tradicionalmente vinculada al ejercicio de la soberanía estatal, en virtud de la cual los Estados conservan la facultad de determinar las condiciones de entrada, estancia y expulsión de personas extranjeras. Sin embargo, la intensificación de los flujos migratorios en el contexto de la globalización actual ha evidenciado las limitaciones de este enfoque estrictamente estatal, dando lugar a la progresiva consolidación de un modelo de gobernanza migratoria multinivel.

Este tránsito no implica la desaparición de la soberanía, sino su reconfiguración en un marco caracterizado por la interacción de múltiples actores —Estados, organizaciones internacionales, instituciones regionales y sociedad civil— y por la articulación de distintos niveles normativos. En este contexto, la migración deja de ser un fenómeno exclusivamente interno para convertirse en una cuestión de interés común internacional, que requiere mecanismos de cooperación y coordinación.

La gobernanza migratoria global se configura, así, como un espacio normativo complejo en el que coexisten instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes, prácticas estatales y estándares internacionales. Este carácter híbrido plantea importantes interrogantes en relación con la coherencia del sistema y la efectividad de la protección de los derechos de las personas migrantes, especialmente en relación con colectivos en situaciones de vulnerabilidad, como las mujeres que huyen de la violencia.

4.2. El papel del *soft law* en la regulación internacional de la migración

A diferencia de otros ámbitos del Derecho internacional, la regulación de la migración se caracteriza por la ausencia de un tratado global comprensivo que establezca obligaciones jurídicas generales para los Estados. En este vacío normativo, los instrumentos de *soft law* han adquirido una relevancia creciente como mecanismos de orientación y coordinación.

El *soft law* se manifiesta a través de declaraciones, principios, directrices y pactos que, aun careciendo de fuerza vinculante, desempeñan funciones normativas significativas. En particular, estos instrumentos:

- contribuyen a la codificación progresiva de estándares internacionales,
- facilitan la convergencia de prácticas estatales,
- y sirven como referencia interpretativa en la aplicación de normas existentes.

En el ámbito migratorio, el recurso al *soft law* responde, en gran medida, a la reticencia de los Estados a asumir compromisos jurídicos vinculantes en una materia estrechamente vinculada a la soberanía. No obstante, esta flexibilidad normativa tiene como contrapartida una eficacia dependiente de la voluntad política, lo que puede limitar su impacto real en la protección de derechos.

En este contexto, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se presenta como un ejemplo paradigmático de instrumento de *soft law* que, pese a su carácter no vinculante, aspira a estructurar la acción estatal mediante la formulación de principios y objetivos comunes. No obstante, su eficacia práctica depende en gran

medida de la voluntad de los Estados para incorporar estos estándares en sus políticas internas, lo que puede limitar su impacto real en la protección de las personas migrantes, especialmente en contextos de vulnerabilidad.

4.3. La incorporación del enfoque de género en la gobernanza migratoria global

Uno de los desarrollos más relevantes en la evolución reciente de la gobernanza migratoria ha sido la incorporación de la perspectiva de género como elemento transversal en el diseño y la implementación de políticas migratorias.

Este proceso se inscribe en una tendencia más amplia del Derecho internacional hacia la integración del enfoque de género en distintos ámbitos normativos, impulsada por instrumentos de derechos humanos y por la labor de organismos internacionales. En el ámbito migratorio, esta incorporación responde al reconocimiento de que las experiencias de movilidad no son neutrales desde el punto de vista del género, sino que están atravesadas por desigualdades estructurales que condicionan tanto las causas de la migración como los riesgos asociados a ella.

En particular, se ha puesto de relieve que las mujeres y niñas migrantes pueden enfrentar formas específicas de violencia y de explotación, incluyendo la trata de personas con fines de explotación sexual, la violencia sexual y la discriminación en el acceso a derechos y servicios. Estas circunstancias exigen la adopción de medidas diferenciadas de protección, así como la revisión de categorías jurídicas tradicionales que no siempre captan adecuadamente estas realidades.

No obstante, la incorporación del enfoque de género en la gobernanza migratoria presenta todavía importantes desafíos. En muchos casos, este enfoque se limita a una dimensión declarativa, sin traducirse en cambios sustantivos en las políticas y prácticas estatales. Asimismo, la persistencia de paradigmas en la gestión de la migración puede entrar en tensión con los objetivos de protección y derechos humanos, lo que pone de manifiesto la existencia de una brecha entre el reconocimiento normativo de estas problemáticas y su efectiva consideración en la práctica.

4.4. La necesidad de un enfoque integrado: migración, refugio y protección subsidiaria

La evolución hacia una gobernanza migratoria global pone de manifiesto la necesidad de superar las fragmentaciones tradicionales entre distintos regímenes jurídicos, en particular entre el Derecho internacional de los refugiados y las políticas migratorias.

Como se ha señalado, la distinción entre migrantes, refugiados y protección subsidiaria no siempre reflejan la complejidad de las trayectorias migratorias contemporáneas, en las que confluyen múltiples factores. En el caso de la persecución por motivos de género, esta complejidad resulta especialmente evidente, ya que las personas afectadas pueden no encajar plenamente en la definición de refugiado, a pesar de enfrentarse a riesgos graves para su integridad; sin embargo, tales situaciones pueden configurar una forma de protección humanitaria o constituir simplemente un motivo de migración. Ello obedece a que la víctima de esa violencia de género no tiene por qué

poseer un conocimiento jurídico acerca de la naturaleza de la vulnerabilidad que padece.

En este contexto, se ha planteado la necesidad de adoptar un enfoque integrado de la protección, que permita articular respuestas más flexibles y adaptadas a las necesidades reales de las personas migrantes. Este enfoque implica:

- reconocer la interrelación entre distintos marcos normativos,
- incorporar los estándares de derechos humanos como eje transversal,
- y desarrollar mecanismos complementarios de protección.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se inscribe en esta lógica al proponer un marco de cooperación que, sin sustituir al régimen de refugiados, busca ampliar el alcance de la protección internacional y dar respuesta a situaciones que quedan fuera de los esquemas tradicionales. No obstante, su eficacia depende en gran medida de cómo se integre en marcos normativos más concretos y de su aplicación efectiva en los ordenamientos internos, lo que plantea dudas sobre su capacidad real para garantizar una protección adecuada frente a la persecución por motivos de género.

5. El pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular y la protección frente a la persecución por motivos de género

5.1 Naturaleza jurídica: *soft law* con efectos normativos en la gobernanza migratoria

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular constituye un instrumento paradigmático de *soft law* cuya relevancia jurídica no puede ser evaluada exclusivamente a partir de su carácter formalmente no vinculante. En efecto, si bien el propio texto afirma expresamente que no crea obligaciones jurídicas nuevas, su función normativa se manifiesta en la configuración de estándares internacionales de comportamiento estatal en materia migratoria.

Desde esta perspectiva, el Pacto Mundial opera como un instrumento de orientación interpretativa, que contribuye a dotar de contenido a obligaciones ya existentes en el Derecho internacional, especialmente aquellas derivadas del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional de los refugiados. Su estructura, basada en principios rectores y objetivos operativos, permite identificar un conjunto coherente de directrices que inciden en la formulación, implementación y evaluación de políticas migratorias.

En relación con la persecución por motivos de género, el carácter normativamente influyente del Pacto se traduce en la consolidación de un marco interpretativo que favorece la identificación de situaciones de vulnerabilidad tradicionalmente infrarrepresentadas en los sistemas de protección internacional. Así, aun careciendo de fuerza obligatoria, el Pacto contribuye a generar una expectativa de comportamiento estatal conforme a estándares de protección reforzada, particularmente en relación con mujeres y niñas migrantes.

5.2 Principios rectores y su proyección en la protección frente a la persecución de género

El Pacto Mundial se articula en torno a una serie de principios rectores que orientan la actuación de los Estados en materia migratoria. Entre ellos, adquiere especial relevancia el enfoque basado en los derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género como elemento transversal.

Desde un punto de vista jurídico, la perspectiva de género implica reconocer que las experiencias de migración no son neutras, sino que están condicionadas por desigualdades estructurales que afectan de manera específica a mujeres y niñas. Esto significa que no todas las personas migrantes enfrentan los mismos riesgos ni tienen las mismas posibilidades de acceso a la protección, lo que exige adaptar las respuestas jurídicas a estas diferencias.

En este sentido, incorpora esta perspectiva al reconocer que las mujeres migrantes pueden estar expuestas a formas específicas de violencia, como la violencia sexual, la trata con fines de explotación o la discriminación en el acceso a derechos básicos. A partir de este reconocimiento, promueve la adopción de medidas orientadas a prevenir estas situaciones, identificar a las personas en riesgo y garantizar una atención adecuada durante todo el proceso migratorio.

Asimismo, el enfoque basado en los derechos humanos implica que todas las personas migrantes, con independencia de su situación administrativa, deben ser tratadas como titulares de derechos fundamentales. Este principio resulta especialmente relevante en el caso de las mujeres en situación irregular, que pueden enfrentar mayores obstáculos para acceder a mecanismos de protección.

No obstante, la incorporación de estos principios en el Pacto presenta un carácter fundamentalmente programático. Aunque establece directrices claras sobre la necesidad de integrar la perspectiva de género en las políticas migratorias, no define de manera detallada los mecanismos concretos para su implementación, lo que deja un amplio margen de actuación a los Estados. En consecuencia, la efectividad de este enfoque depende, en gran medida, de cómo estas orientaciones se traduzcan en medidas específicas en los ordenamientos internos.

5.3 Contenido

El Pacto Mundial incorpora de manera expresa la perspectiva de género como uno de sus ejes transversales, reconociendo que las mujeres y niñas migrantes se enfrentan a riesgos diferenciados y específicos a lo largo de todas las fases del ciclo migratorio. Este reconocimiento se inserta en sus principios rectores —en particular, el enfoque basado en los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación— y se proyecta operativamente a través de diversos objetivos del instrumento.

Desde una perspectiva jurídico-normativa, establece la necesidad de integrar sistemáticamente el enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas migratorias (Objetivo 7), así como de adoptar medidas específicas para prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional (Objetivo 10). Este planteamiento supone un avance relevante en la medida en que: consolida la consideración del género como categoría analítica

jurídicamente pertinente en la identificación de necesidades de protección; impulsa la adopción de respuestas normativas diferenciadas y sensibles a las desigualdades estructurales; y refuerza, en clave programática, las obligaciones estatales de debida diligencia en materia de prevención, investigación y sanción de formas específicas de violencia.

Asimismo, el principio de no discriminación adquiere una dimensión cualificada cuando se articula en términos de interseccionalidad, esto es, cuando el género se entrecruza con otros factores de vulnerabilidad —como la edad, la orientación sexual, la identidad de género o la situación socioeconómica—, en consonancia con el enfoque inclusivo promovido por el Pacto (Objetivo 15). Esta aproximación permite superar concepciones formalistas de la igualdad y avanzar hacia una comprensión sustantiva de la misma en el ámbito migratorio.

Finalmente, el Pacto enfatiza la necesidad de identificar y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad, categoría en la que se incluyen expresamente las víctimas de violencia de género, trata de personas y explotación (Objetivo 7). Este enfoque contribuye a ampliar el perímetro de protección más allá de los supuestos estrictamente subsumibles en la definición convencional de refugiado, favoreciendo una interpretación evolutiva y más inclusiva de las necesidades de protección internacional en contextos migratorios contemporáneos.

5.4 Implementación y seguimiento (2024–2025): avances y límites en la protección efectiva

El sistema de implementación y seguimiento del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se articula en torno a mecanismos de carácter cooperativo y no vinculante, entre los que destacan el International Migration Review Forum (IMRF) y los informes periódicos elaborados por los Estados y organismos internacionales. Estos instrumentos permiten evaluar el grado de incorporación de los principios del Pacto en las políticas nacionales, aunque sin establecer obligaciones jurídicas de cumplimiento.

Los informes más recientes evidencian una progresiva incorporación del lenguaje y los principios del Pacto en las estrategias estatales, especialmente en lo que respecta a la referencia a los derechos humanos y a la integración de la perspectiva de género (OIM, 2024). En particular, se observa una mayor presencia de políticas orientadas a la prevención de la trata de personas, la protección de mujeres en contextos migratorios y la inclusión del enfoque de género en determinados programas institucionales (United Nations Network on Migration, 2018).

No obstante, esta incorporación presenta, en muchos casos, un carácter predominantemente programático. La referencia al Pacto y a sus principios no siempre se traduce en medidas concretas o en cambios sustantivos en la práctica administrativa. En el ámbito de la violencia de género, esta limitación resulta especialmente relevante, ya que la identificación de las víctimas, el acceso a mecanismos de protección y la adaptación de los procedimientos siguen dependiendo en gran medida de la capacidad y voluntad de cada Estado.

Asimismo, los informes de seguimiento ponen de manifiesto la persistencia de importantes diferencias entre países en la aplicación de estos estándares, tanto en términos de recursos como de enfoques normativos. En algunos casos, la integración de la perspectiva de género se limita a menciones formales, sin un desarrollo operativo claro, lo que reduce su impacto en la protección efectiva de las mujeres migrantes.

En consecuencia, puede afirmarse que, si bien el Pacto ha contribuido a consolidar un marco normativo y discursivo más sensible a la violencia de género, su capacidad para generar cambios estructurales en la protección depende de su traducción en políticas concretas a nivel nacional. De este modo, la implementación del Pacto refleja una tensión persistente entre compromiso normativo y práctica efectiva, lo que condiciona su eficacia real en la protección frente a la persecución por motivos de género. De este modo, el Pacto Mundial no altera el contenido del Derecho internacional de los refugiados ni modifica las obligaciones derivadas de la Convención de 1951. No obstante, su relevancia radica en su capacidad para complementar y ampliar el marco de protección existente, particularmente en relación con situaciones que no encajan plenamente en la definición clásica de refugiado.

En el ámbito de la persecución por motivos de género, esta articulación resulta especialmente significativa. Como se ha señalado, muchas personas que sufren violencias de género no logran satisfacer los requisitos estrictos del estatuto de refugiado, ya sea por dificultades probatorias, por la naturaleza privada de la violencia o por la interpretación restrictiva de los motivos de persecución. En este contexto, el Pacto Mundial contribuye a reforzar la idea de un continuum entre migración y refugio; promover la identificación de necesidades de protección más allá de categorías jurídicas rígidas; y legitimar la adopción de mecanismos complementarios de protección. Asimismo, el Pacto favorece una interpretación evolutiva del Derecho internacional de los refugiados, en línea con las directrices del ACNUR, que abogan por una lectura sensible al género de la definición de refugiado. De este modo, aunque no introduce nuevas categorías jurídicas, sí contribuye a expandir los márgenes interpretativos del sistema existente.

6. El impacto en las políticas regionales: la Unión Europea y el ejemplo de España

6.1 La protección migratoria en la Unión Europea: avances y límites en la tutela frente a la violencia de género

Frente a los límites inherentes a los instrumentos de *soft law*, el ámbito de la Unión Europea se configura como un espacio en el que los estándares internacionales en materia migratoria se transforman en normas jurídicas vinculantes en virtud de lo dispuesto en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En este contexto, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, está compuesto fundamentalmente por cinco reglamentos y una directiva, constituyendo un sistema articulado que pretende dar respuestas más estructuradas en la gobernanza migratoria global.

A diferencia del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, el marco europeo incorpora instrumentos jurídicos que generan obligaciones directas para los Estados miembros, especialmente en ámbitos como los procedimientos de

asilo, las condiciones de acogida y la identificación de personas en situación de vulnerabilidad. Este proceso de regulación permite, al menos en el plano formal, reforzar los mecanismos de protección frente a la persecución por motivos de género. No obstante, la existencia de normas vinculantes (reglamentos) no garantiza por sí misma una protección efectiva. Como se ha señalado, la aplicación de este marco depende en gran medida de su implementación por parte de los Estados miembros, lo que introduce diferencias significativas en los niveles de protección, especialmente en relación con las mujeres migrantes víctimas de violencia de género.

6.2 Naturaleza jurídica del sistema previsto en la Unión Europea

Como se anticipó, el marco jurídico de la Unión Europea se caracteriza por su naturaleza vinculante y por la progresiva consolidación de un sistema normativo propio.

Este proceso de regulación no surge de manera aislada, sino que se inscribe en una evolución progresiva del Derecho de la Unión en materia de asilo, iniciada con el Tratado de Ámsterdam (1997) y consolidada posteriormente con el Tratado de Lisboa (2007), que atribuye a la Unión competencias compartidas en este ámbito (artículos 67 y 78 TFUE). En este contexto, la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) responde a la necesidad de establecer normas comunes que garanticen un nivel mínimo de protección y eviten divergencias excesivas entre los Estados miembros.

En particular, el régimen europeo de asilo se ha construido mediante un conjunto de directivas y reglamentos que establecen normas comunes en materia de reconocimiento de la protección internacional, procedimientos de asilo y condiciones de acogida. Entre estos instrumentos destacaron la Directiva 2011/95/UE (Directiva de Cualificación), la Directiva 2013/32/UE (Directiva de Procedimientos) y la Directiva 2013/33/UE (Directiva de Acogida), que configuran el núcleo normativo del SECA. A estos se añade el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Reglamento Dublín III), que estableció los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, constituyendo uno de los pilares estructurales del sistema. Todos estos instrumentos normativos como veremos a continuación han sido derogados por el nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión europea.

Resulta menester destacar la distinción entre los reglamentos y las directivas ya que, los reglamentos son directamente aplicables en los ordenamientos internos y obligatorios en todos sus elementos, mientras que las directivas vinculan a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios. En este sentido, la transposición de las directivas permite un margen de maniobra a los Estados miembros para adaptar el contenido a sus sistemas legislativos. Esta diferencia tiene implicaciones relevantes en términos de uniformidad y efectividad de la protección, en la medida en que la transposición de las directivas puede dar lugar a divergencias en su aplicación práctica, especialmente en ámbitos sensibles como la identificación de situaciones de vulnerabilidad o la valoración de solicitudes basadas en motivos de género.

El denominado Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentado por la Comisión Europea en 2020, debe entenderse en la actualidad no ya como un conjunto de iniciativas programáticas o propuestas en fase de elaboración, sino como es un proceso normativo plenamente culminado con su aprobación, en el año 2024. Es un conjunto amplio y sistemático de reglamentos directamente aplicables que transforman de manera sustancial, profunda y estructural el Sistema Europeo Común de Asilo. Este tránsito desde la fase proyectiva hacia la consolidación normativa ha implicado que el Pacto ha dejado de ser un marco de orientación política para convertirse en un verdadero cuerpo jurídico operativo, con efectos directos a través de reglamentos en los ordenamientos de los Estados miembros.

A diferencia del modelo anterior, basado en gran medida en directivas que requerían transposición nacional y que, por tanto, permitían márgenes significativos de discrecionalidad en su implementación, el nuevo marco se articula fundamentalmente en torno a instrumentos de aplicación directa (reglamentos). Esta opción normativa responde a la voluntad expresa de las instituciones europeas de reforzar la armonización del sistema, reducir las divergencias existentes entre los Estados miembros en la interpretación y aplicación de las normas y, en última instancia, avanzar hacia una mayor uniformidad en la protección internacional.

Este cambio estructural implica, por tanto, una transición desde un sistema caracterizado por la armonización mínima —propia del modelo basado en directivas— hacia un modelo más uniforme, más integrado y más intensamente juridificado, en el que las normas europeas despliegan efectos directos sin necesidad de mediación legislativa estatal. Dentro de este nuevo entramado normativo destacan, entre otros, el Reglamento (UE) 2024/1347, relativo a los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional, que sustituye y actualiza el marco previo en materia de calificación; el Reglamento (UE) 2024/1348, que establece un procedimiento común en materia de protección internacional, reforzando la coherencia en la tramitación de las solicitudes; el Reglamento (UE) 2024/1351, sobre la gestión del asilo y la migración, que sustituye al sistema de Dublín e introduce nuevos mecanismos de responsabilidad y solidaridad entre Estados miembros; y el Reglamento (UE) 2024/1356, relativo al sistema Eurodac, que amplía y redefine las funciones de este instrumento en el control y gestión de los flujos migratorios.

No obstante, pese a este avance significativo en términos de armonización normativa y de consolidación jurídica, la efectividad real del nuevo sistema aún está por evaluar, dependiendo en gran medida de su aplicación práctica por parte de los Estados miembros a partir del 16 de junio de 2026; así como de la capacidad de estos para implementar de manera efectiva, coherente y respetuosa con los derechos fundamentales las obligaciones derivadas del nuevo marco europeo.

En consecuencia, es previsible que la existencia de un marco normativo común no elimine las divergencias en los niveles de protección, lo que resulta particularmente relevante en el tratamiento de las solicitudes basadas en la persecución por motivos de género.

6.3 Los avances en la protección de las víctimas de violencia de género en el Sistema Europeo Común de Asilo y su evolución en el Pacto Nuevo de la Unión Europea.

La protección frente a la persecución por motivos de género en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) no se articula a través de una categoría autónoma, sino mediante la integración progresiva de este elemento en los distintos instrumentos normativos que lo han configurado. Este rasgo pone de manifiesto el carácter indirecto y fragmentado de la protección, que se construye a partir de la combinación de diferentes disposiciones dispersas en el sistema.

El SECA se ha articulado tradicionalmente a través de instrumentos como la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (Directiva de Cualificación), la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (Directiva de Procedimientos), la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (Directiva de Acogida), y el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (Reglamento de Dublín III). No obstante, este marco normativo debe situarse actualmente en el contexto del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

En este contexto, la Directiva 2011/95/UE, ya derogada y sustituida por el Reglamento (UE) 2024/1347, reconocía expresamente la posibilidad de considerar el género como un factor relevante en la determinación de la pertenencia a un determinado grupo social. En particular, su artículo 10, apartado 1, letra d), establecía que dicho grupo puede definirse, entre otros elementos, por características comunes relacionadas con el sexo, la identidad de género o la orientación sexual. Este reconocimiento ha permitido incluir en el ámbito de la protección internacional situaciones de persecución vinculadas a la violencia de género, aunque sin configurar una categoría autónoma. Por su parte, el nuevo Reglamento aborda lo aquí analizado en los Considerandos 37, 40 a 42, y en los arts. 8-5- b), art. 9-2-f) y art 10-1 último párrafo.

Por su parte, la ya derogada Directiva 2013/32/UE (Directiva de Procedimientos), por el Reglamento 1348/24 (Reglamento de procedimiento) preveía un marco jurídico de referencia en la tramitación de las solicitudes de protección internacional, introdujo garantías específicas destinadas a asegurar una adecuada consideración de las situaciones de vulnerabilidad. En particular, su artículo 24 impone a los Estados miembros la obligación de identificar a las personas que requieren garantías procesales especiales, incluyendo a aquellas que han sufrido violencia de género, y de adaptar los procedimientos a sus circunstancias personales. Aunque este instrumento se encuentra actualmente en proceso de sustitución en el marco del nuevo sistema europeo, su análisis sigue siendo relevante para comprender la evolución del tratamiento de estas situaciones, especialmente en relación con las dificultades probatorias que caracterizan este tipo de solicitudes. En el actual Reglamento 1348/24 en sus considerandos 17 y 21, así como en los artículos 13 apartado 7-inciso a) y los art 20 apartado 4, 21 34 y 36 regula las circunstancias de procedimiento y garantías a tener en cuenta ante personas vulnerables y entre ellas las circunstancias de género.

Asimismo, la ya derogada Directiva 2013/33/UE (Directiva de Acogida) por la Directiva 2024/1346, también incorporaba disposiciones específicas en materia de protección de personas vulnerables durante la fase de acogida. Su artículo 21 incluía

expresamente a las víctimas de violencia de género entre los grupos que requieren atención particular, mientras que el artículo 22 establece la obligación de evaluar sus necesidades específicas, previendo medidas destinadas a garantizar condiciones de acogida adecuadas y a prevenir situaciones de violencia. La actual Directiva 2024/1346 en sus considerandos 37, 39 y 47, así como en los artículos 20 apartado 3 y 4, artículo 24 y artículo 28 regulan todo lo concerniente a las personas vulnerables y cuestiones de género.

Más allá del SECA, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea ha desarrollado otros instrumentos relevantes en materia de protección frente a la violencia de género que, aunque no se integran directamente en el sistema de asilo, inciden de manera significativa en la protección de las mujeres migrantes. En este sentido, la Directiva 2012/29/UE establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, reconociendo en su artículo 22 la necesidad de realizar evaluaciones individualizadas para identificar necesidades específicas de protección, incluidas aquellas derivadas de la violencia de género. Asimismo, la Directiva 2011/36/UE relativa a la trata de seres humanos incorpora un enfoque de género y prevé medidas específicas de asistencia y protección para las víctimas la cual también ha sido transpuesta a nuestro derecho interno.

Igualmente, la Directiva 2004/81/CE introduce mecanismos de protección vinculados a la concesión de permisos de residencia a víctimas de trata o de determinadas formas de explotación, mientras que la reciente Directiva (UE) 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica refuerza el marco europeo mediante el establecimiento de obligaciones más precisas en materia de prevención, protección y asistencia. Ambas incorporadas a nuestro derecho interno, la primera, a través de la LO 2/2009 que modificó la LO 4/2000 y su Reglamento de desarrollo el RD 557/2011, mientras que la segunda se encuentra transpuesta en LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la LO 10/2022, conocida como la "Ley de solo sí es sí".

No obstante, el carácter fragmentado de esta regulación pone de manifiesto que la protección frente a la violencia de género en el ámbito de la Unión Europea se ha construido de manera indirecta, a través de la interacción de múltiples instrumentos normativos. Esta configuración dificulta la aplicación coherente del sistema y puede generar incertidumbre en la identificación y reconocimiento de estas situaciones.

En consecuencia, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ha introducido una serie de innovaciones normativas que inciden de manera directa en la configuración del sistema europeo de asilo, con implicaciones relevantes para la protección frente a la violencia de género. Estas novedades no suponen una ruptura completa con el SECA, pero sí una reconfiguración de sus elementos estructurales, especialmente en lo que respecta a la gestión de las solicitudes y al tratamiento de las personas en situación de vulnerabilidad, incorporando de forma más explícita la necesidad de detectar y abordar situaciones de violencia de género desde las fases iniciales del procedimiento. Este nuevo enfoque combina criterios de responsabilidad con instrumentos de solidaridad, aunque su eficacia dependerá en gran medida de la voluntad política de los Estados para aplicarlos de forma efectiva.

Se ha de mencionar que el Pacto Nuevo comprende a su vez otros reglamentos como el Reglamento (UE) 2024/1356, mecanismo de cribado o triaje previo en frontera, ampliando sus funciones y reforzando su papel en la gestión de los flujos migratorios y en la identificación de las personas solicitantes. Este instrumento adquiere una relevancia creciente en el nuevo modelo, en la medida en que permite mejorar la coordinación entre Estados y facilitar la aplicación de las normas relativas a la responsabilidad en el examen de las solicitudes.

Desde una perspectiva material, estas reformas suponen un avance significativo en términos de estructuración y coherencia del sistema, así como en la consolidación de un marco jurídico más uniforme. Sin embargo, este proceso de juridificación reforzada no está exento de tensiones, especialmente en lo que respecta al equilibrio entre los objetivos de control migratorio y la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las personas solicitantes de protección internacional. Además, reflejan un cambio estructural hacia una mayor armonización del sistema europeo de asilo mediante instrumentos de aplicación directa. Desde la perspectiva de la violencia de género, el procedimiento incorpora la obligación de realizar evaluaciones preliminares de vulnerabilidad que incluyan indicadores específicos relativos a la violencia sexual, la trata con fines de explotación sexual y otras formas de violencia basada en el género.

Asimismo, prevé la derivación temprana a servicios especializados cuando se detecten indicios de victimización, lo que constituye una novedad relevante respecto al SECA. No obstante, su eficacia dependerá de la existencia de protocolos claros de identificación, de la disponibilidad de personal especializado —incluyendo intérpretes y entrevistadoras formadas en violencia de género— y de la garantía de condiciones que permitan a las víctimas revelar su situación sin riesgo.

En particular, en el ámbito de la violencia de género, persisten desafíos relevantes vinculados a la correcta identificación de las situaciones de vulnerabilidad, a la valoración de la credibilidad de los relatos y a la adaptación de los procedimientos a las necesidades específicas de las mujeres. En este sentido, aunque el nuevo marco normativo incorpora avances significativos, su eficacia seguirá dependiendo de la capacidad de los Estados miembros para aplicar las normas de manera coherente con los estándares europeos y con una perspectiva de género efectiva.

6.4 Límites del sistema de la Unión Europea

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo prioriza el control de los flujos migratorios y el incremento de los retornos, en detrimento de la protección internacional y de las garantías asociadas a la misma (Porrás Ramírez, 2024, p. 58), enfrentando limitaciones significativas en la protección frente a la persecución por motivos de género derivadas tanto de la configuración del sistema como de su aplicación práctica.

En primer lugar, persiste un problema de fragmentación normativa, en la medida en que la protección de las mujeres frente a la violencia de género se articula a través de un conjunto disperso de instrumentos jurídicos —tanto dentro del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como en normativa complementaria— sin que exista una categoría jurídica autónoma que permita abordar de forma sistemática estas situaciones. Esta dispersión dificulta la coherencia en la interpretación y aplicación de

las normas, generando incertidumbre en la identificación de los supuestos de persecución.

En segundo lugar, el sistema mantiene una dependencia estructural de la actuación de los Estados miembros. Aunque el artículo 78 TFUE establece la competencia de la Unión para desarrollar una política común de asilo, la aplicación concreta de las normas –especialmente en lo relativo a la valoración de las solicitudes, la identificación de situaciones de vulnerabilidad y la adaptación de los procedimientos– corresponde a las autoridades nacionales. Esta circunstancia se ve reforzada por el carácter de directiva de buena parte de los instrumentos del SECA, cuya transposición puede dar lugar a divergencias significativas en los estándares de protección.

En tercer lugar, la creciente intensificación de los procedimientos en frontera, impulsada por el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, introduce tensiones entre los objetivos de control migratorio y las garantías de protección. La aplicación de procedimientos acelerados en contextos de presión operativa puede limitar la capacidad de las autoridades para realizar evaluaciones individualizadas, especialmente en casos complejos como los relativos a la violencia de género, donde la identificación de los hechos requiere tiempo, confidencialidad y condiciones adecuadas de entrevista.

Asimismo, la efectividad de las garantías previstas en la normativa europea depende en gran medida de factores materiales, como la disponibilidad de recursos, la formación del personal encargado de la tramitación de solicitudes y el acceso a servicios especializados de apoyo a víctimas. La ausencia de estos elementos puede traducirse en una aplicación meramente formal de las normas, sin que se produzca una mejora sustantiva en los niveles de protección.

Por último, debe señalarse que, pese a los avances normativos, el sistema sigue operando sobre categorías jurídicas que no siempre captan adecuadamente la complejidad de las trayectorias migratorias contemporáneas, especialmente en situaciones en las que confluyen múltiples factores de vulnerabilidad. En el caso de las mujeres que huyen de la violencia de género, esta limitación puede traducirse en dificultades para el reconocimiento de sus necesidades de protección dentro de los marcos jurídicos existentes.

Lo anterior permite afirmar que la juridificación del sistema europeo ha permitido reforzar formalmente los estándares de protección, pero no ha eliminado los déficits estructurales que afectan a su efectividad. Estos límites ponen de manifiesto que la existencia de normas vinculantes no es, por sí sola, suficiente para garantizar una protección efectiva frente a la persecución por motivos de género, siendo necesaria una aplicación coherente, coordinada y sensible al contexto por parte de los Estados miembros.

Un ejemplo particularmente ilustrativo de esta dinámica puede observarse en el caso de España, cuyo ordenamiento jurídico como hemos visto ha incorporado de manera expresa la persecución por motivos de género como fundamento para el reconocimiento de la protección internacional, en un proceso de adaptación progresiva a los estándares europeos e internacionales. En particular, el derecho de asilo se reconoce en el artículo 13.4 de la Constitución Española (España, 1978) y, por ende, la

Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, reconoce en su artículo 7 la posibilidad de considerar la pertenencia a un determinado grupo social en términos suficientemente amplios como para integrar situaciones vinculadas a la violencia de género (España, 2009), en línea con lo previsto en el artículo 10.1.d) de la Directiva 2011/95/UE. Esta formulación normativa ha permitido una interpretación evolutiva del concepto de grupo social, incorporando factores como el sexo, la identidad de género o las circunstancias socioculturales que sitúan a determinadas mujeres en una posición de especial vulnerabilidad frente a formas específicas de persecución.

Desde una perspectiva sistemática, esta integración no se limita al plano estrictamente normativo, sino que se ha visto reforzada por el desarrollo de criterios interpretativos tanto en la práctica administrativa como en la jurisprudencia. En este sentido, la actuación de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), así como la consolidación de determinadas líneas jurisprudenciales por parte de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo —que ha reconocido la relevancia de la violencia de género como forma de persecución susceptible de protección internacional— han contribuido a ampliar el alcance de la protección. Asimismo, informes elaborados por organismos especializados como ACNUR España y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) han puesto de relieve la necesidad de incorporar de manera efectiva la perspectiva de género en la evaluación de las solicitudes de asilo, destacando tanto avances como carencias en la práctica administrativa. En conjunto, estos desarrollos han permitido reconocer como susceptibles de protección internacional diversas manifestaciones de violencia de género, tales como la violencia en el ámbito doméstico, la trata de seres humanos con fines de explotación, la mutilación genital femenina o los matrimonios forzados, favoreciendo una comprensión más amplia y contextualizada de la persecución.

No obstante, pese a este marco normativo y jurisprudencial relativamente avanzado, la efectividad de la protección sigue condicionada por factores estructurales que inciden directamente en su aplicación práctica. Entre ellos, cabe destacar la centralidad de la valoración individual de las solicitudes, que exige una adecuada identificación de los elementos de género en cada caso concreto; la disponibilidad de recursos materiales y humanos especializados, particularmente en las fases iniciales del procedimiento; y la formación específica del personal encargado de la instrucción y resolución de los expedientes. Asimismo, la persistencia de dificultades probatorias en los supuestos de violencia de género —derivadas, entre otros factores, del carácter privado de muchas de estas conductas o del impacto psicológico en las víctimas— puede limitar el reconocimiento efectivo de la protección, tal como han señalado diversos informes de CEAR y ACNUR España. En particular, en contextos fronterizos como los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la especial vulnerabilidad de determinadas personas migrantes puede traducirse en obstáculos efectivos para el acceso a la protección internacional, especialmente cuando concurren factores adicionales de riesgo como la violencia de género, lo que pone en cuestión la efectividad real de las garantías del sistema de asilo (Ruiz Sutil, 2023).

En consecuencia, el caso español pone de manifiesto que la existencia de un marco normativo alineado con los estándares europeos no garantiza por sí sola una protección efectiva, sino que esta depende en gran medida de la coherencia en la

interpretación y de la calidad de la implementación administrativa y judicial. De este modo, se confirma, también en este contexto, la persistencia de una brecha entre el plano normativo y su aplicación práctica, que resulta especialmente relevante en relación con la protección frente a la persecución por motivos de género. Finalmente, solo queda esperar a partir del 12 de junio de 2026 con la aplicación de los Reglamentos del Pacto y su Directiva cómo se aplican las categorías aquí analizadas por las autoridades españolas.

7. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha puesto de manifiesto que la protección frente a la persecución por motivos de género en el ámbito migratorio no puede comprenderse desde un único nivel normativo, sino que responde a una arquitectura multinivel caracterizada por una progresiva densificación jurídica que, sin embargo, no ha logrado eliminar los déficits estructurales del sistema.

En el plano del Derecho internacional de los refugiados, la ausencia de una categoría autónoma de persecución por motivos de género ha obligado a integrar estas situaciones a través de construcciones interpretativas —particularmente la pertenencia a un determinado grupo social— que, si bien han permitido una expansión del ámbito de protección, mantienen un carácter indirecto y contingente. Este diseño revela una insuficiencia estructural del modelo clásico, que no fue concebido para captar las especificidades de las violencias basadas en el género.

La emergencia de la gobernanza migratoria global, y en particular del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, ha contribuido a reformular este marco mediante la incorporación de la perspectiva de género y de un enfoque basado en los derechos humanos. No obstante, su naturaleza de *soft law* sitúa su eficacia en el plano de la orientación normativa y la producción de estándares, sin generar por sí misma garantías jurídicas exigibles. En este sentido, el Pacto amplía el perímetro conceptual de la protección, pero no altera sustancialmente su operatividad.

El ámbito de la Unión Europea representa un estadio ulterior en este proceso, en el que los estándares internacionales son objeto de juridificación mediante normas vinculantes a través de reglamentos y de una directiva que requiere transposición al ordenamiento jurídico concreto. No obstante lo anterior, es pertinente señalar que el Sistema Europeo Común de Asilo y su evolución a través del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo han permitido integrar de manera más explícita la perspectiva de género en los distintos momentos del procedimiento, reforzando formalmente los mecanismos de identificación y protección. Sin embargo, esta juridificación se ha producido de manera fragmentaria y sin la construcción de una categoría jurídica autónoma, lo que limita la coherencia interna del sistema.

Asimismo, la creciente centralidad de los mecanismos procedimentales —en particular, en los contextos de frontera— introduce una tensión estructural entre la lógica de control migratorio y las exigencias de protección, que incide de manera especialmente intensa en los supuestos de violencia de género. La aceleración de los procedimientos y las condiciones materiales en que estos se desarrollan pueden comprometer la adecuada identificación de las víctimas y la valoración de sus

solicitudes, reproduciendo, en un marco formalmente más avanzado, algunas de las limitaciones del sistema clásico.

El análisis del caso español confirma que la existencia de un marco normativo alineado con los estándares europeos no resulta suficiente para garantizar una protección efectiva, a pesar de que como pone de relieve RTVE Noticias (2025), cada vez más mujeres solicitan protección internacional en España como consecuencia de situaciones de violencia de género. La consolidación jurisprudencial y administrativa de la persecución por motivos de género como fundamento de protección internacional coexiste con dificultades persistentes en su aplicación, vinculadas a factores como la valoración probatoria, la disponibilidad de recursos y la formación especializada de los operadores jurídicos. De este modo, se evidencia la pervivencia de una brecha entre normatividad y efectividad que trasciende el plano estrictamente formal.

A partir de lo anterior, puede sostenerse que la evolución desde el *soft law* hacia el *hard law* ha reforzado la densidad normativa del sistema, pero no ha modificado sustancialmente su lógica de funcionamiento. La protección frente a la violencia de género continúa dependiendo, en última instancia, de la capacidad de los ordenamientos internos para interpretar y aplicar de manera coherente los estándares existentes.

En consecuencia, el principal desafío no reside tanto en la producción de nuevas normas como en la reconfiguración de los mecanismos de aplicación, lo que exige avanzar hacia la posible configuración de una categoría autónoma de persecución por motivos de género global, así como reforzar los mecanismos procedimentales mediante formación especializada y protocolos adaptados; ya que, la Unión Europea es percibida por muchas personas migrantes como un espacio de libertad, seguridad y prosperidad, lo que exige articular políticas de acogida coherentes con las obligaciones internacionales en materia de protección internacional (Porrás Ramírez, 2025, p. 119).

No obstante, será a partir del 12 de junio de 2026 cuando España y los Estados miembros puedan iniciar una nueva etapa de análisis dirigida a medir los resultados de esta configuración jurídica con la aplicación de los Reglamentos y de la Directiva del Nuevo Pacto.

8. Referencias

Aguelo Navarro, Pascual y Núñez Herrera, Vladimir E. (2024). La política de asilo de la UE y el nuevo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, (66), 4.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2002). *Directrices sobre protección internacional n.º 1: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1753.pdf>

Andreu Martínez, María Ascensión (2022). Derechos Humanos y colectivos vulnerables. Protección frente a la persecución por motivos religiosos. *Bioderecho.es*, (15), 1-20. <https://doi.org/10.6018/bioderecho.564651>.

Betts, Alexander (2011). *Global migration governance*. Oxford University Press.

Chetail, Vincent (2019). *International migration law*. Oxford University Press.

Comisión Europea. (2020a). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento de control previo de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores* (COM(2020) 612 final).

Comisión Europea. (2020b). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión* (COM(2020) 611 final).

Comisión Europea. (2020c). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un sistema Eurodac* (COM(2020) 614 final).

Comisión Europea. (2020d). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración* (COM(2020) 610 final).

Consejo de Europa. (2011). *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica*. Boletín Oficial del Estado, núm. 137, de 6 de junio de 2014.

Consejo de la Unión Europea. (2026). *Pacto de la UE sobre migración y asilo*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>

Costello, Cathryn (2016). *The human rights of migrants and refugees in European law*. Oxford University Press.

España. (1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

España. (2009). *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Boletín Oficial del Estado, núm. 263.

Foster, Michelle (2007). *International refugee law and socio-economic rights*. Cambridge University Press.

Freedman, Jane (2015). *Gendering the international asylum and refugee debate*. Palgrave Macmillan.

Goodwin-Gill, Guy S. y McAdam, Jane (2021). *The refugee in international law* (4th ed.). Oxford University Press.

Hathaway, James C. (2014). *The law of refugee status* (2nd ed.). Cambridge University Press.

Merino-Sancho, Víctor (2026). La vulnerabilidad en el régimen de asilo: un concepto en construcción. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 60, 135–166. <https://doi.org/10.30827/acfs.v60i.34627>

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Naciones Unidas. (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>

Naciones Unidas. (2018). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). *World migration report 2024*.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (s. f.). *Protección contra la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual*. Recuperado el 30 de abril de 2026, de <https://www.iom.int/es/proteccion-contrala-explotacion-y-los-abusos-sexuales-y-el-acoso-sexual>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011a). *Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas*.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011b). *Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil*.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011c). *Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección*.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2012). *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013). *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.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019). *Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024a). *Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024b). *Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración.*

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativo al sistema Eurodac.*

Porras Ramírez, José María (2024). Blindar las fronteras de la Unión Europea para garantizar la libre circulación. El refuerzo del enfoque securitario en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. *Revista De Estudios Políticos*, (205), 57–90. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.205.03>.

Porras Ramírez, José María (2025). La migración, ¿solución o problema? La sesgada respuesta de la Unión Europea. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (55), 115–140. <https://doi.org/10.5944/trc.55.2025.45031>.

RTVE Noticias. (2025, noviembre 22). *Cuando pedir protección internacional es la única opción: más mujeres solicitan asilo por violencia de género*. <https://www.rtve.es/noticias/20251122/proteccion-mujeres-migrantes-violencia-genero-asilos-espana/16825894.shtml>

Ruiz Sutil, María Carmen (2023). *Las violencias de género en entornos transfronterizos: Interconexión de las perspectivas de extranjería, asilo y del derecho internacional privado*. Dykinson.

Ruiz Sutil, María Carmen (2024). Menores extranjeros no acompañados en Melilla y su especial protección en zonas fronterizas. En Asensio Navarro Ortega, Estanislao Arana García y Alejandro Martínez Dhier (Dirs.), *Presente y futuro de Melilla: Estrategias de gobernanza y políticas públicas* (pp. 993–1022). Dykinson.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2024). *Sentencia de 2 de abril de 2024, asunto C-621/21, Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite*.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2024). *WS* (Asunto C-621/21, sentencia de 16 de enero de 2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0621>.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1). https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women). (2018). *Policies and practice: A guide for gender-responsive implementation of the Global Compact for Migration*. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2018/Guide-for-gender-responsive-implementation-of-the-Global-Compact-for-Migration-en.pdf>

United Nations Network on Migration. (2018). *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Objective 7 – Address and reduce vulnerabilities in migration*. <https://migrationnetwork.un.org/minisite/gcm-tools/gcm/pdf/English/23-GCM-Objectives/7-REDUCE-VULNERABILITIES.pdf>