

La aplicación de la protección temporal en la Unión Europea con ocasión de la agresión rusa a Ucrania. Una respuesta sin precedentes ante una situación excepcional

The application of temporary protection in the European Union in the context of the Russian aggression against Ukraine. An unprecedented response to an exceptional situation

Carolina SOLER GARCÍA

Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Alicante

carolina.soler@ua.es

<https://orcid.org/0000-0003-2857-5423>

RECIBIDO: 26 DE ENERO DE 2024 / ACEPTADO: 20 DE MARZO DE 2024

Resumen: La agresión rusa a Ucrania en febrero de 2022 ha provocado la decisión unánime del Consejo de activar, por primera vez en la historia de la UE, la Directiva 2001/55/CE de protección temporal. El presente trabajo está dedicado al estudio de la aplicación de esta Directiva, cuando se cumplen dos años desde su activación con motivo del conflicto en Ucrania, y teniendo en cuenta también las propuestas de reforma presentadas en el contexto del denominado Pacto Europeo de Migración y Asilo. Hasta la fecha, la aplicación de esta Directiva ha permitido gestionar la afluencia masiva de personas desplazadas con motivo del conflicto en Ucrania, proporcionando vías seguras y rápidas de protección y el acceso a un conjunto de derechos para todas estas personas. Si bien, todo indica que su aplicación obedece más a la excepcionalidad de la situación provocada por la invasión rusa de Ucrania, en un ámbito fuertemente condicionado por el consenso político que se pueda alcanzar entre los 27 Estados miembros, como es la acogida de una afluencia masiva de personas que necesitan protección.

Palabras clave: Sistema Europeo Común de Asilo; Directiva de protección temporal; afluencia masiva; conflicto en Ucrania.

Abstract: The Russian aggression against Ukraine in February 2022 has led to the unanimous decision of the Council to activate, for the first time in the history of the EU, the Temporary Protection Directive 2001/55/EC. This paper is dedicated to the study of the application of this Directive, two years after its implementation due to the conflict in Ukraine, and also taking into account the reform proposals presented in the context of the European Pact on Migration and Asylum. To date, this measure has proven to be effective in managing the massive influx of people displaced by the conflict in Ukraine, providing safe and rapid means of protection and access to a set of rights. However, it appears that its implementation is more a reflection of the exceptional nature of the situation in an area strongly conditioned by political consensus, as the reception of a massive influx of people in need of protection.

Keywords: Common European Asylum System; Temporary Protection Directive; mass influx; conflict in Ukraine.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL: ¿UN ESTATUTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO? II.1. Orígenes y adopción de la Directiva de protección temporal. II.2. El concepto de afluencia masiva como catalizador de la protección temporal. II.3. La inaplicación del mecanismo de protección temporal en crisis migratorias anteriores. II.4. La propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. III. LA ACTIVACIÓN DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN TEMPORAL. III.1. Ámbito de aplicación personal. III.2. Derechos de los beneficiarios de protección temporal. III.3. La asistencia y coordinación de la UE en la acogida de personas. III.3.1. La creación de mecanismos de coordinación. III.3.2. La aplicación del Plan de 10 puntos de la Comisión Europea para una mayor coordinación europea en la acogida de personas. III.3.3. El apoyo de las agencias de la UE. IV. EL ACCESO A LOS DERECHOS DERIVADOS DEL ESTATUTO DE PROTECCIÓN TEMPORAL. IV.1. El acceso a un alojamiento adecuado. IV.2. El acceso a una actividad retributiva. IV.3. El acceso a la educación. IV.4. El acceso a la asistencia sanitaria. IV.5. El acceso a los servicios por parte de las personas con necesidades especiales. V. LA APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL EN ESPAÑA. VI. EL FIN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL Y LAS MEDIDAS SUBSIGUIENTES. VI.1. La aplicación de las normas sobre protección internacional y en general de las normas sobre extranjería. VI.2. Regreso voluntario y regreso forzoso. VII. CONSIDERACIONES FINALES. VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

* Este trabajo se enmarca dentro de las actividades de investigación desarrolladas como Investigadora Principal de la subvención a grupos de investigación emergentes– GE 2023(CIGE/2022/30) de la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana; así como en las actividades del Centro de Excelencia Jean Monnet «The European Neighbourhood policy: promoting the EU values» (ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH). Además, el presente trabajo refleja, parcialmente, los resultados de la estancia de investigación desarrollada en el Observatório de Direitos Humanos de la Universidade Federal do Paraná (Brasil), subvencionada por la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital (CIBEST/2022/70). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 15 de enero de 2024.

I. INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 2022 las fuerzas armadas rusas iniciaron una invasión a gran escala de Ucrania. La Unión Europea (UE) ha mostrado desde el inicio del conflicto su decidido apoyo a Ucrania y a sus ciudadanos, ante «un acto de agresión sin precedentes por parte de la Federación de Rusia»¹. Como consecuencia de este acto de agresión, muchas partes del territorio ucraniano se han convertido en zonas de conflicto armado de las que han huido y siguen huyendo miles de personas; la mayor parte de ellas a través de las fronteras de los Estados miembros de la UE. En apenas una semana y media desde el inicio del conflicto, más de 1,5 millones de personas habían huido de la guerra, de las cuales unas 650.000 llegaron a la UE, fundamentalmente, a través de las fronteras de cuatro Estados miembros: Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumania². Se trata del mayor y más rápido éxodo masivo de personas en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Al inicio del conflicto, la UE estimó que podría haber un gran número de personas desplazadas, potencialmente entre 2,5 millones y 6,5 millones, de los cuales se preveía que entre 1,2 y 3,2 millones buscarían protección internacional en la UE. Mientras que ACNUR evaluó que, en el peor de los casos, hasta 4 millones de personas podrían huir de Ucrania³. Si bien, según los últimos datos de ACNUR, a comienzos de 2024, más de 5,9 millones de ucranianos ya se han registrado en territorio europeo, mientras que a nivel mundial el número de personas procedentes de Ucrania en la misma situación llega a los

¹ Considerando 4 de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DOUE L 71/1 de 4 de marzo de 2022).

² En el caso de Polonia, la estación de tren de Przemysl, en la frontera con Ucrania, se ha convertido en uno de los principales puntos de entrada en Polonia de personas procedentes de Ucrania que huyen de la guerra. En el caso de Hungría, el país cuenta con cinco cruces fronterizos con Ucrania. En Eslovaquia, el 70% de las personas que entran desde Ucrania lo hacen por Vyšné Nemecké. La frontera rumana es otro punto caliente de salida de personas que huyen de la guerra, con más de 600 km y varios puntos de cruce abiertos; DE LOS REYES RAMÍREZ, R., «El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 26, abril/junio 2022, pp. 1-18, pp. 11 y 12.

³ Considerando 5 y 6 de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania a tenor del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, y entra en vigor la introducción de la protección temporal, COM(2022) 91 final, 2 de marzo de 2023.

6,3 millones⁴. Estas cifras, que superan las previsiones iniciales, atestiguan la magnitud del conflicto⁵.

Por tanto, la UE se enfrentaba a una situación caracterizada por una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, incapaces de volver a su país o región de origen debido a la agresión militar rusa. El riesgo de que este éxodo pudiera colapsar los sistemas nacionales de asilo de los Estados miembros afectando a su buen funcionamiento, suscitó una reacción de la UE sin precedente, con la rápida activación de la Directiva 2001/55/CE de protección temporal por parte de las instituciones europeas⁶. El 2 de marzo de 2022, a petición de Francia, Estado que en ese momento ejercía la presidencia rotatoria de la UE, la Comisión propuso la constatación de la existencia de una afluencia masiva, en los términos de la Directiva 2001/55/CE⁷. Pese a que el desplazamiento afectó inicialmente sobre todo a Polonia, Hungría, Eslovaquia, y Rumania, solamente dos días después, el 4 de marzo, el Consejo aprobó por unanimidad la activación del mecanismo de protección temporal⁸.

La protección temporal, desarrollada a partir del art. 78.1 de TFUE, es una medida excepcional que permite brindar protección inmediata y temporal a las personas desplazadas que no pueden regresar a su país de origen⁹. Con

⁴ The Operational Data Portal, «Ukraine Refugee Situation». <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁵ Además, según los últimos datos, se estima que más de 10.000 civiles han perdido la vida –entre ellos, 560 niños– y más de 19.000 personas han resultado heridas desde el inicio del conflicto; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «Ukraine: civilian casualty update», 9 October 2023. <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-10/Ukraine%20-%20civilian%20casualty%20update%20as%20of%208%20October%202023%20ENG.pdf>. Los daños materiales ascienden a 135.000 millones de dólares. Asimismo, se prevé que las necesidades de reconstrucción y recuperación alcancen los 411.000 millones de dólares. Estos datos se han obtenido de la evaluación rápida de daños y necesidades llevada a cabo de manera conjunta por el Gobierno de Ucrania, el Banco Mundial, la UE y las Naciones Unidas, «Ukraine – Rapid Damage and Needs Assessment: February 2022-2023», 23 march 2023. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-rapid-damage-and-needs-assessment-february-2022-2023-enuk>

⁶ Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2011 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DOCE L 212/12 DE 7 de 7 de agosto de 2001).

⁷ Comisión Europea. Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo.

⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo.

⁹ El art. 78.1 establece que: «La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del prin-

su rápida activación se ha permitido conceder protección, en pocos días, a gran parte de las personas que han huido de Ucrania hasta el territorio de los Estados miembros. Los beneficiarios de protección temporal se convierten automáticamente en titulares de una serie de derechos, lo que disminuye la necesidad de que estas personas soliciten protección internacional de forma inmediata y aminora el riesgo de desbordar los sistemas de asilo¹⁰.

La Directiva de protección temporal se aplica a todos los Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca. No obstante, este Estado ha introducido un sistema nacional de protección temporal similar, mediante la adopción de la Ley Especial sobre permiso de residencia temporal para personas desplazadas de Ucrania. Otros Estados europeos no miembros de la UE, como Islandia, Noruega y Suiza también han introducido normas nacionales de protección similares.

El presente trabajo está dedicado al análisis de la aplicación de la Directiva de protección temporal en el caso de Ucrania, cuando se cumplen dos años de su puesta en marcha y se ha decidido su prórroga por un año más. A estos efectos, el siguiente epígrafe se detiene en el marco general que ofrece esta Directiva, norma que durante más de veinte años ha permanecido inaplicada, pese a las crisis migratorias que se han sucedido en las fronteras de la UE durante ese período de tiempo. Asimismo, se ofrece una valoración, como es obvio muy provisional, de los cambios que las reformas propuestas en el marco del denominado Pacto Europeo sobre Migración y Asilo introducen en los contextos de crisis migratoria (epígrafe II). A continuación, se da cuenta de la activación del mecanismo de protección temporal en el caso de Ucrania, a través del estudio de su ámbito de aplicación personal y de los derechos que corresponden a los beneficiarios. La Comisión Europea ha desarrollado una serie de mecanismos de cooperación y ha publicado directrices y orientaciones para poder hacer efectiva esta protección en los Estados miembros. Esta labor, junto con el apoyo de las agencias de la UE, contribuye a coordinar la actuación de los Estados miembros y armonizar la respuesta en la acogida de personas desplazadas (epígrafe III). El siguiente epígrafe está dedicado al estudio de la aplicación de la Directiva de protección

cipio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes».

¹⁰ ARENAS HIDALGO, N., «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44, diciembre 2022, pp. 1-32, p. 10.

temporal en los Estados miembros y el acceso a los derechos derivados de este estatuto por parte de sus beneficiarios; en concreto, en materia de alojamiento, empleo, educación y sanidad (epígrafe IV). Asimismo, de una forma más específica se aborda como se ha llevado a cabo la aplicación de la Directiva 2001/55/CE por parte de España (epígrafe V). A continuación, se plantean las distintas opciones de protección o de regreso que se pueden dar tras la finalización de la protección temporal, cuya vigencia expira el 4 de marzo de 2025 (epígrafe VI). Por último, el estudio concluye con unas consideraciones finales, con las que se ofrece una valoración de conjunto de la práctica protagonizada por la UE y sus Estados miembros en la aplicación de la Directiva de protección temporal en el caso de Ucrania (VII).

II. LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL: ¿UN ESTATUTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE CARÁCTER TRANSITORIO?

II.1. *Orígenes y adopción de la Directiva de protección temporal*

La Directiva de protección temporal se adopta como respuesta a los acontecimientos que se suceden en Europa en los noventa. A principios de esta década tuvo lugar la guerra de los Balcanes, provocando el mayor flujo de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En aquel momento la UE tuvo que plantearse, por primera vez, cómo abordar de manera comunitaria el desafío que supone la llegada de una afluencia masiva de personas al territorio de sus Estados miembros, tras huir de un conflicto en un Estado vecino. La falta de un marco regulatorio para gestionar una situación de afluencia masiva propició que la respuesta de los Estados miembros no fuera coordinada, actuando de forma independiente, e implementando mecanismos nacionales de protección temporal. Sin embargo, esta protección difería mucho de un Estado miembro a otro –la duración máxima, los procedimientos para acceder a los procedimientos de asilo y los derechos y beneficios–. Esto provocó que la presión migratoria se distribuyera de manera desigual, y los flujos migratorios se orientaran hacia los Estados con condiciones más favorables de recepción, como Alemania, o hacia los que se encontraban más próximos a la zona de conflicto¹¹.

¹¹ Directorate-General for Migration and Home Affairs, «Study on the Temporary Protection Directive. Final report», January, 2016, p. 5. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

A partir de aquel momento, se inicia un proceso dirigido a armonizar el estatuto de protección temporal, en consonancia con el objetivo de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se establece en las Conclusiones de Tampere de 1999. Este proceso culmina en 2001 con la aprobación de Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal. Esta norma establece un marco estructurado que contribuye a que los Estados miembros actúen de manera uniforme, equilibrada y eficaz ante una afluencia masiva de personas desplazadas, sobre la base del principio de solidaridad y de conformidad con el art. 80 del TFUE¹².

De este modo, la protección temporal tiene como objetivo dar respuesta, de manera comunitaria y solidaria, a la llegada de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan regresar a su país de origen. En concreto, permite garantizarles una protección inmediata y de carácter temporal, especialmente cuando los sistemas de asilo nacionales corren el riesgo de sufrir un colapso y no gestionar adecuadamente los intereses de las personas solicitantes de protección¹³. Se trata de un mecanismo que se activa mediante una decisión adoptada por el Consejo a petición de la Comisión. Por tanto, es un marco normativo común que priva a los Estados miembros de su capacidad de control individual de las solicitudes de protección internacional; a diferencia de lo que sucede con los estatutos de refugio y protección subsidiaria. Todo ello a través de un procedimiento que se aplica de manera grupal, sin una individualización de la situación personal de cada sujeto. De este modo, como se ha señalado, la protección temporal no es un tercer estatuto –junto con el de refugiado y protección subsidiaria–, sino un pre-estatuto a aplicar sólo en casos de afluencia masiva¹⁴.

¹² En palabras del TJUE, «la Directiva 2001/55 constituye un ejemplo de esta solidaridad pero [...] los mecanismos de solidaridad que contiene quedan reservados para las situaciones enteramente excepcionales a que se refiere el ámbito de aplicación de esta Directiva, es decir, la afluencia masiva de personas desplazadas»; STJUE de 21 de diciembre de 2011, *N. S. y otros*, asunto C-411/10, EU:C:2011:865, apdo. 93.

¹³ La propuesta original de la Comisión vinculaba la activación de la protección temporal al requisito de que los sistemas de asilo nacionales estuvieran sobrecargados. Sin embargo, las delegaciones de Francia, Alemania, Austria, Italia y el Reino Unido no estuvieron de acuerdo y adujeron que la protección temporal no debería depender de la falta de funcionamiento de los sistemas de asilo. Por tanto, este aspecto es importante para decidir la activación de la protección temporal, pero no determinante; Directorate-General for Migration and Home Affairs, «Study on the Temporary Protection Directive...», *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ CORTÁZAR ROTAECHE, C., «La protección subsidiaria como concepto diferente a la protección temporal. Hacia un derecho comunitario europeo en la materia», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (ed.), *La revitalización de los refugiados*, Universidad de Huelva, 2002, pp. 231-248, p. 233.

II.2. *El concepto de afluencia masiva como catalizador de la protección temporal*

El mecanismo de protección temporal se activa a partir de la constatación de una afluencia masiva de personas, por lo que este concepto representa «el corazón del sistema»¹⁵. De conformidad con el art. 2.d) de la Directiva de protección temporal, cabe entender por afluencia masiva «la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación».

Se trata de un concepto jurídico indeterminado, que permite un amplio margen de discrecionalidad al Consejo. No hay ningún criterio que permita concretar o evaluar la existencia de una afluencia masiva. El legislador optó deliberadamente por una definición amplia que permitiera abarcar diferentes tipos de afluencias y de presión, sin limitar este concepto a umbrales numéricos ni vincularlo a indicadores específicos¹⁶. Por tanto, la falta de definición del concepto obedece a una decisión consciente por parte del legislador, quien quiso diseñar un instrumento flexible cuyas razones para su invocación no estuvieran limitadas a un conjunto predefinido de requisitos. De hecho, la indefinición del concepto de afluencia masiva siempre ha sido considerado como uno de los principales hándicaps para su implementación¹⁷.

La ausencia de una definición clara de los criterios que determinan la activación del mecanismo de protección temporal, así como de los indicadores que permiten evaluar la existencia de una «afluencia masiva» o la constatación

¹⁵ GENÇ, H. D., ŞİRİN ÖN, N.A., «Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union», *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 2019, pp. 1-18, p. 11.

¹⁶ De ahí que todas las propuestas tendentes a concretar el concepto de afluencia masiva no fueran aceptadas. Por ejemplo, ACNUR y la European Council on Refugees and Exiles (ECRE) sugirieron –sin éxito– que para determinar lo que implica un número importante de personas se hiciera referencia a: la aparición de una afluencia repentina; la llegada de un gran número de desplazados en un corto período de tiempo; o personas para quienes, debido a su número, la determinación individual de la condición de refugiado resulta procesalmente impracticable; Directorate-General for Migration and Home Affairs, «Study on the Temporary Protection Directive...», *op. cit.*, pp. 12 y 15.

¹⁷ ARENAS HIDALGO, N., «The eternal question: What does «mass influx» really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55», *Asile Project. Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*; 4 October 2022. <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>

del «buen funcionamiento» del sistema de asilo, hace que el procedimiento para su activación esté sujeto a cuestiones de oportunidad política¹⁸. De este modo, lo que debería ser un análisis técnico de la situación, sobre la base del cumplimiento de circunstancias objetivas, se convierte en un debate político que a buen seguro estará muy influido por los intereses nacionales de cada Estado miembro, como así lo demuestra la inaplicación de la Directiva de protección temporal durante nada menos que dos décadas.

II.3. *La inaplicación del mecanismo de protección temporal en crisis migratorias anteriores*

En efecto, aunque la UE contaba desde hace más de 20 años con un instrumento capaz de dar una respuesta rápida a una situación de afluencia masiva de personas provenientes de terceros Estados, no ha sido hasta la invasión de Ucrania cuando la UE ha decidido su activación. Sin embargo, han sido varias las crisis migratorias que han soportado los Estados miembros en los últimos años, especialmente los situados en la cuenca norte del Mediterráneo. Estas crisis han supuesto enormes dificultades para la aplicación de la normativa que forma el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

En este sentido y sin ánimo exhaustivo, a partir de 2011 la caída del régimen de Gadafi en Libia tuvo como consecuencia el aumento exponencial del número de solicitantes de asilo que llegaban en esos años a las costas europeas procedentes de las costas libias. Según la Comisión, 650.000 personas huyeron de Libia debido al conflicto armado y la violencia¹⁹. Alarmados por el número de personas que llegaban a Italia en busca de protección, los eurodiputados pidieron a la Comisión que presentara una propuesta para ejecutar la Directiva de protección temporal. Pero las peticiones de los Gobiernos italiano y maltés fueron rechazadas en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, sobre la base de que no se cumplían las condiciones para su activación²⁰.

¹⁸ En este sentido véase Directorate-General for Migration and Home Affairs, «Study on the Temporary Protection Directive...», *op. cit.*, pp. 22 y 23.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Comunicación sobre migración», COM(2011) 248 final, 4 de mayo de 2011, p. 4.

²⁰ Véase, NASCIBENE, B., DI PASCALE, A., «The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa», *European Journal of Migration and Law*, vol 13, n.º 4, 2011, pp. 341-360.

Asimismo, en 2015 el número de entradas irregulares de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores de la UE fue de más de 1,8 millones²¹, y los países de la UE registraron 369.871 solicitudes de protección internacional presentadas por sirios, 190.013 por afganos y 125.529 por iraquíes²². Por ello, ese año el Parlamento sugirió al Consejo considerar seriamente la posibilidad de activar el mecanismo de protección temporal en vista del avance del conflicto sirio y la consiguiente crisis en el Mediterráneo²³. Sin embargo, una vez más la Directiva no se aplicó. En su lugar, el Consejo adoptó dos Decisiones de reubicación en favor de un total de 160.000 personas, por las que los Estados miembros debían acoger, periódicamente y dentro de un período máximo de 2 años (hasta septiembre de 2017), un número determinado de personas solicitantes de protección internacional que habían llegado a Italia y Grecia²⁴. Finalmente, únicamente 34.705 personas pudieron optar por la reubicación debido a la reincidente desobediencia que mantuvieron varios Estados miembros²⁵.

²¹ OIM, «Chapter 3. Migration and migrants: Regional dimensions and developments», *World Migration Report 2018*, p. 30. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2018-chapter-3-migration-and-migrants-regional-dimensions-and>

²² EASO, «Latest asylum trends – 2015 overview». <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf>. Además, más de 4.000 personas perdieron la vida en aquel momento intentando llegar a las costas europeas; ACNUR, «Over one million sea arrivals reach Europe in 2015», 30 de diciembre de 2015. <https://www.unhcr.org/news/stories/over-one-million-sea-arrivals-reach-europe-2015>

²³ Propuesta de Resolución Común sobre las recientes tragedias en el Mediterráneo y las políticas de inmigración y asilo de la UE (2015/2660(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-8-2015-0367_ES.html

²⁴ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia (DOUE L 239/146, de 15 de septiembre de 2015) y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DOUE L 248/80, de 24 de septiembre de 2015).

²⁵ Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, «Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados», 2019, p. 23. <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=51988> En la STJUE de 2 de abril de 2020, *Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional)*, asuntos acumulados C-715/17, C-718/17, C-719/17, EU:C:2020:257, el Tribunal de Justicia estima los recursos por incumplimiento interpuestos por la Comisión contra estos tres Estados miembros y, por tanto, declara el incumplimiento de sus obligaciones dimanantes del Derecho de la Unión al no haber comunicado, a intervalos regulares y, como mínimo, cada tres meses, un número adecuado de solicitantes de protección internacional que podían reubicar rápidamente en sus respectivos territorios, no ejecutando por tanto las obligaciones subsiguientes en materia de reubicación que les incumbían.

El TJUE definió esta grave situación, que especialmente Grecia e Italia vivieron durante los meses de julio y agosto de 2015, como una «afluencia masiva y repentina de nacionales de terceros países»²⁶. Durante la crisis de los Balcanes en los noventa –que motivó la adopción de la Directiva de protección temporal–, los Estados miembros de la UE recibieron unas 405.000 solicitudes de protección internacional. Mientras que, de enero a octubre de 2015, durante la llamada «crisis de los refugiados sirios», se presentaron unas 670.000 solicitudes²⁷.

Por tanto, la Directiva de protección temporal no se activó cuando un gran número de personas desplazadas del norte de África tras la Primavera Árabe huyeron a Italia y Malta, ni años después cuando miles de personas huyeron de la guerra civil en Siria y buscaron refugio en la UE arriesgando sus vidas²⁸. En estos casos, la actuación de la UE se centró en una respuesta *ad hoc* basada fundamentalmente en la externalización de las labores de gestión de la migración mediante la colaboración con terceros Estados limítrofes, como Libia y Turquía, para contener los flujos migratorios en los países de origen y tránsito²⁹. En 2015 varios Estados miembros, entre otros, los países del grupo de Visegrado –Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia–, frenaron la activación del mecanismo de protección temporal y, con ello, la acogida de los miles de desplazados por el conflicto sirio³⁰.

Se han barajado varios motivos por los que no se ha activado el mecanismo de protección temporal con anterioridad a la agresión de Ucrania: la

²⁶ STJUE de 6 de septiembre de 2017, *Eslovaquia/Consejo*, asunto C-643/15, EU:C:2017:631, apdo. 235. En esta sentencia el TJUE falló que las instituciones de la UE pueden tomar las medidas provisionales necesarias para hacer frente de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia, como fue la llegada repentina de miles de personas desplazadas. Véase un comentario sobre esta sentencia; ABRISKETA URIARTE, J., «La reubicación de los refugiados un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión Europea: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15, Hungría y Eslovaquia contra el Consejo», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 44, 2018, pp. 125-154.

²⁷ TAJAHUERCE BARRANCO, S., «La Unión Europea y las crisis migratorias de Siria y Ucrania», *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 36, julio 2023, pp. 656-677, p. 668.

²⁸ En este sentido, véase: INELI, M., «Time to activate the temporary protection directive. Why the Directive can play a key role in solving the migratorion crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, n. 18, 2016, pp. 1-33.

²⁹ Sobre el modelo europeo de externalización, véase: FAGGIANI, V., *La protección internacional de los migrantes en la UE*, Aranzadi, Navarra, 2023, pp. 193 a 226.

³⁰ VILLAR, S. A., «Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE», *CIDOB*, mayo de 2017. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/documents_cidob/refugiados_e_in_solidaridad_en_la_ue_la_no_aplicacion_de_la_directiva_2001_55_ce

dificultad para conseguir la mayoría cualificada exigida para ello en el seno del Consejo; la falta de acuerdo entre los Estados miembros sobre qué cabe entender por afluencia masiva; el miedo a provocar un posible «efecto llamada»; la creencia de que los sistemas ordinarios de protección de los Estados miembros pueden dar respuesta a grandes flujos de personas desplazadas; o el coste que supondría acoger a un gran número de personas, entre otros³¹.

Por su parte, la crisis de personas desplazadas provocada por la agresión rusa a Ucrania, por su propia idiosincrasia, presenta rasgos muy distintos a las crisis migratorias que sufrido la UE anteriormente. Más en particular, antes de febrero de 2022 ya existía en Europa una importante diáspora de personas procedentes de Ucrania, presente en mayor medida en Polonia, Alemania, República Checa, Italia y España, que puede actuar como una red social de ayuda a las personas desplazadas³². Además, tanto la propuesta de la Comisión como la Decisión de Ejecución del Consejo, hacen referencia en reiteradas ocasiones al hecho de que, desde 2017, los ciudadanos provenientes de Ucrania con pasaporte biométrico están exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros para estancias no superiores a 90 días en un periodo de 180 días³³. Todo ello favorece, en gran medida, que se genere un mecanismo de autodistribución intraeuropeo de las personas desplazadas, quienes pueden elegir el lugar en el que desean disfrutar de la protección temporal.

Asimismo, otra característica de este desplazamiento de personas es la proximidad geográfica. Se trata de un éxodo provocado por un conflicto que tiene lugar en el continente europeo, a las puertas de la UE, en un territorio limítrofe con cuatro Estados miembros de la UE, como son Rumania, Polonia, Eslovaquia y Hungría. Esto provoca que las llegadas de personas se produzcan a través de algunos de los Estados miembros que tradicionalmente se han

³¹ FERRÉ TRAD, N., «La solidaridad europea en forma de protección temporal para las personas que huyen de Ucrania», *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste. Reflexiones sobre Europa e Iberoamérica*, Tomo 3, 2022, pp. 88-91, p. 89; INELI-CIGER, M., *Temporary Protection in Law and Practice*, Brill Nijhoff, 2018, p. 258

³² En este sentido véase: GARCÉS MASCAREÑAS, B., «Por qué esta crisis de refugiados es distinta», *CIDOB*, marzo de 2022. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/por_que_esta_crisis_de_refugiados_es_distinta#:~:text=No%20es%20la%20primera%20crisis,vuelto%20a%20geopolitizar%20el%20asilo.

³³ Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (*DOUE* L 303/39, de 28 de noviembre de 2018).

mostrado más reticentes a acoger refugiados en sus territorios³⁴. Esta cercanía geográfica supone, a su vez, que no existe ningún tercer país intermedio con el que la UE pueda llegar a un acuerdo migratorio para detener la llegada de solicitantes de protección internacional, como Turquía, Libia o Marruecos³⁵.

Además, y con carácter más general, el desplazamiento de personas se ha producido como consecuencia de la agresión rusa contra Ucrania, que pone en peligro la seguridad y estabilidad europea y mundial³⁶. Esta agresión se ha llevado a cabo contra un Estado vecino, con el que la UE tiene un acuerdo de asociación y ha sido admitido como Estado candidato para formar parte de la UE. Todas estas circunstancias hacen que la UE tenga un interés directo en este conflicto y simpatía por los ucranianos y su lucha contra el agresor³⁷. Por último, no se debe obviar que el número de desplazamientos forzados que ha generado la invasión rusa a Ucrania es notablemente superior a los datos registrados en crisis migratorias anteriores³⁸. En consecuencia, es el conjunto de todas estas circunstancias lo que parece haber conseguido que, en esta ocasión, y a diferencia de situaciones anteriores, se haya alcanzado un consenso político entre los 27 Gobiernos³⁹.

³⁴ CRESPO NAVARRO, E., «La respuesta de la Unión Europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania», *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, issue 2/2022, pp. 44-67, p. 66.

³⁵ Sobre el argumento de la proximidad véase: CANO LINARES, A., «La activación y aplicación de la Directiva de protección temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: logros y desafíos», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n.º 38, 2022, pp. 69-99, p. 85; VAN SELM, J., «Temporary Protection for Ukrainians: learning the lessons of the 1990s?», *Asile Project. Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 11 April 2022. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-for-ukrainians-learning-the-lessons-of-the-1990s/>

³⁶ Véanse los considerandos 1, 2 y 3 de la Decisión de Ejecución del Consejo.

³⁷ INELI-CIGER, M., «Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards», *Asile Project. Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 6 October 2022. <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>

³⁸ CORTÁZAR ROTAECHE, C., «La respuesta de la UE ante los refugiados de Ucrania: ¿excepción puntual o cambio de perspectiva?», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 49, 2023, pp. 339-352, p. 344. Sobre las razones de la activación de la Directiva de protección temporal para el caso de los refugiados ucranianos, véase: ABRISKETA URIARTE, J., «La activación de la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE para los refugiados ucranianos: un hecho aislado en el sistema de asilo de la UE», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., GONZÁLEZ HERRERA, D. (coord.), *Desafíos jurídicos en la gestión internacional y europea de los flujos migratorios*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 187-216, pp. 199 a 202.

³⁹ En este sentido véase, ARENAS HIDALGO, N., «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE...», *op. cit.*, p. 10.

II.4. *La propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó el llamado Pacto sobre Migración y Asilo que trata de abarcar todos los niveles necesarios para un planteamiento europeo integral en materia de migración⁴⁰. El objetivo es poner en marcha un marco global basado en un enfoque integral de la gestión de la migración capaz de favorecer la confianza mutua entre los Estados miembros a través de un equilibrio entre los principios de reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad. Por tanto, las propuestas del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo están dirigidas a que el principio de solidaridad informe a todo el sistema⁴¹.

A finales de diciembre de 2023, y después de tres años de negociaciones, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre los principales componentes políticos de los cinco Reglamentos clave que propone el Pacto de Migración y Asilo. En el momento de cerrar este trabajo, los representantes de los Estados miembros de la UE (Coreper) han aprobado el acuerdo provisional alcanzado el 20 de diciembre de 2023 entre la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo, sobre cinco Reglamentos clave que componen el Pacto sobre Migración y Asilo y que reformarán el sistema de asilo y migración de la UE⁴². Estas reformas suponen una revisión general del

⁴⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, Bruselas, COM(2020) 609 final.

⁴¹ Como señala ARENAS HIDALGO, refiriéndose a este nuevo Pacto, «se sigue concibiendo como un mecanismo corrector de una deficiencia estructural del sistema cuyas razones últimas no se abordan»; ARENAS HIDALGO, N., «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, 2021, pp. 21-36, p. 32.

⁴² Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum», 9 February 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6379-2024-INIT/en/pdf>; Council of the European Union, «Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 and Directive 2001/55/EC, for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240, (EU) 2019/818 and (EU) 2017/2226», 9 February 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6366-2024-INIT/en/pdf>; Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226,

marco jurídico de la UE en materia de asilo y migración, cuya adopción final se prevé para mediados de 2024⁴³.

Entre las distintas propuestas, se propone la adopción de un Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo (conocido como «Reglamento de crisis»), que establezca medidas temporales y extraordinarias en caso de crisis. Como se reconoce en el preámbulo de esta propuesta, aunque ha habido un aumento significativo de la cooperación a escala de la UE, «los sistemas de asilo, acogida y retorno de los Estados miembros siguen sin estar armonizados en gran medida. Esta situación crea ineficiencias y tiene la consecuencia no deseada de no ofrecer el mismo trato justo a los solicitantes de asilo en toda Europa, y, por consiguiente, incentivar el movimiento de un gran número de migrantes por toda Europa»⁴⁴.

Entre otras cuestiones, la propuesta de Reglamento de crisis presentada por la Comisión en 2020 planteaba la derogación de la Directiva de protección temporal. Como se ha señalado, durante los más de veinte años de vigencia de la Directiva de protección temporal no había sido posible alcanzar el acuerdo entre los Estados miembros sobre su eventual activación. Por ello, la Comisión llegó a la conclusión en 2020 de que esta norma ya no respondía a la realidad y a las necesidades actuales de los Estados miembros, por lo que debía derogarse. A cambio, propuso la creación de un mecanismo que, al igual que la Directiva de protección temporal, garantizara una protección rápida o inmediata a determinados grupos de nacionales de terceros países que corran un riesgo muy elevado de sufrir violencia indiscriminada, en situaciones

(EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817», 9 February 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6403-2024-INIT/en/pdf>; Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU», 9 February 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2024-INIT/en/pdf>; Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]», 9 February 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6365-2024-INIT/en/pdf>

⁴³ Consejo de la UE, «Reforma del asilo y la migración: los representantes de los Estados miembros de la UE dan luz verde al acuerdo con el Parlamento Europeo», 8 de febrero de 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>

⁴⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, COM(2020) 613 final, p. 2.

excepcionales de conflicto armado, y que no pueden regresar a su país de origen. En concreto, el art. 10 de la Propuesta de Reglamento presentada por la Comisión en 2020 relativo a las situaciones de crisis regulaba la denominada «Protección inmediata», con el objetivo de conceder a sus beneficiarios un acervo de derechos económicos y sociales equivalente a los beneficiarios de protección subsidiaria⁴⁵.

Pero en 2020, cuando se plantea la derogación de la protección temporal a través de la propuesta de Reglamento de crisis, nunca antes se había puesto en marcha este mecanismo de protección internacional. Como se comprobará a lo largo de las siguientes páginas, su aplicación por primera vez en la historia, con ocasión de la guerra en Ucrania, no ha generado problemas importantes o tensiones entre los Estados miembros y ha permitido conceder una serie de derechos y garantías al conjunto de beneficiarios en muy poco tiempo. Por ello, en el mencionado acuerdo alcanzado el pasado mes de diciembre de 2023, el Parlamento Europeo y el Consejo han decidido mantener en vigor y no derogar el mecanismo de protección temporal, previsto en la Directiva 2001/55/CE. En cualquier caso, el acuerdo alcanzado sobre el texto relativo al Reglamento de crisis establece normas que complementan las disposiciones establecidas en la Directiva 2001/55/CE del Consejo⁴⁶.

En efecto, el art. 4.1 del Reglamento de crisis acordado por el Parlamento y el Consejo establece un concepto de crisis que, en caso de constatación por parte de la Comisión, da lugar a la activación tanto del citado Reglamento como de la Directiva 2001/55/CE. Se debe entender por situación de crisis:

«an exceptional situation of mass arrivals of third-country nationals or stateless persons in a Member State by land, air or sea, including persons disembarked following search and rescue operations, being of such a scale and nature, taking into account, inter alia, the population, GDP and geographical specificities, including the size of the territory of the Member State concerned that it renders the well-prepared Member State's asylum, reception, including

⁴⁵ *Ibid.*, p. 10. A este respecto, véase: INELI-CIGER, M., «What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration», *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 noviembre 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

⁴⁶ Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum», 9 February 2024, p. 4.

child protection services, or return system non-functional – including as a result of a situation at local or regional level – such that there may be serious consequences for the functioning the Common European Asylum System»⁴⁷.

Cabe poner de manifiesto que una de las críticas a la Directiva de protección temporal es la indeterminada definición del concepto de afluencia masiva, cuya constatación activa el mecanismo de protección temporal. El texto del Reglamento de crisis acordado por el Parlamento y el Consejo regula un concepto de crisis que incorpora indicadores, más o menos objetivos, para decidir la activación tanto del Reglamento de crisis como de la Directiva de protección temporal. Resulta positivo que la propuesta concrete a través de dos variables objetivas –la población y el PIB del Estado– si existe o no un flujo masivo de personas como catalizador de la protección temporal. No obstante, la valoración de la capacidad del sistema y las consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo o el Marco Común, son términos que siguen dejando un amplio margen de interpretación⁴⁸.

Según se prevé en esta propuesta de Reglamento, si un Estado miembro se considera en situación de crisis o de fuerza mayor podrá, dadas esas circunstancias excepcionales, presentar una solicitud motivada a la Comisión, con el fin de activar el mecanismo de solidaridad y, con ello, una respuesta coordinada por parte del resto de socios que permita una gestión adecuada de dicha situación y permitir posibles excepciones a las normas pertinentes sobre el procedimiento de asilo. Tras la presentación de la solicitud, la Comisión, en estrecha cooperación con el Estado miembro solicitante y en consulta con las agencias pertinentes de la Unión y las organizaciones internacionales, en particular el ACNUR y la OIM, evaluará rápidamente la situación. Cuando dicha evaluación demuestre la existencia de una situación de crisis como la descrita, la Comisión adoptará, sin demora y en cualquier caso a más tardar dos semanas desde la presentación de la solicitud, una decisión de ejecución que determine si el Estado miembro solicitante se encuentra en una situación de crisis. La Comisión transmitirá la decisión de ejecución al Consejo y el Parlamento

⁴⁷ Además, dada la importancia de las fuentes en las que se basará tal decisión, la Propuesta establece que la Comisión determinará si existe una situación de crisis basándose, en particular, en la información recopilada de conformidad con el mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis relacionadas con la migración, por la EASO, FRONTEX y el informe de gestión de la migración mencionado en la propuesta (art. 3.8).

⁴⁸ ARENAS HIDALGO, N., «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE...», *op. cit.*, p. 29.

Europeo⁴⁹. Simultáneamente a la adopción de la decisión de ejecución de la Comisión a que se refiere, la Comisión presentará, cuando proceda, una propuesta de decisión de ejecución del Consejo. Por tanto, se confiere al Consejo las competencias para adoptar una Decisión de Ejecución que autorice a un Estado miembro a aplicar las excepciones y concrete las medidas de solidaridad previstas en el Reglamento de crisis.

Como se señala en el preámbulo de la propuesta de Reglamento de crisis, los supuestos de situación de crisis, en los términos expuestos, pueden producirse muy rápidamente y ser de una escala y naturaleza tales que requieran un conjunto específico de herramientas que permita abordarla eficazmente. Por ello, la propuesta prevé un procedimiento simplificado y plazos más cortos, sobre la base de una decisión de la Comisión, para activar el complejo mecanismo de solidaridad obligatorio previsto para las situaciones de presión en el futuro Reglamento sobre gestión del asilo y la migración. Además de establecer un alcance más amplio para la reubicación y reforzar la posibilidad de que los Estados miembros se presten asistencia mutua a la hora de llevar a cabo las devoluciones, en forma de patrocinio de retornos⁵⁰.

Con esta reforma, se pretende establecer un mecanismo que garantice la solidaridad y las medidas de apoyo a los Estados miembros que afronten una afluencia excepcional de nacionales de terceros países, con el consiguiente riesgo de provocar un colapso en el sistema nacional de asilo. No obstante, los términos de la propuesta mantienen el criterio por el cual el Estado de ingreso de un solicitante de asilo es el responsable de tramitar su solicitud; como es sabido, esta es la principal causa de la presión migratoria que soportan los Estados de primera llegada como Grecia, España, Malta e Italia.

A modo de compensación, la propuesta de Reglamento de crisis introduce una suerte de solidaridad obligatoria pero flexible, al compeler al resto de Estados miembros a cooperar con un socio desbordado por la llegada de migrantes, pero eligiendo los términos de su solidaridad, esto es: reubicando en su territorio a parte de las personas que llegan; a través de contribuciones

⁴⁹ Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum», 9 February 2024, p. 44 a 46.

⁵⁰ DURÁN RUIZ, F. J., «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73, 2022, pp. 951-993, p. 988.

financieras destinadas a proyectos que sean pertinentes para abordar la situación de crisis en el Estado miembro que se encuentre en dicha situación; o, a través de medidas de solidaridad alternativas que deberán computar como solidaridad financiera, por lo que su valor real debe establecerse sobre la base de criterios objetivos. No obstante, cuando la Directiva 2001/55/CE se active en relación con la situación mencionada en el artículo 1.4.a), y los Estados miembros acuerden en el momento de la activación no aplicar el artículo 11 de la misma –generando con ello una suerte de derecho a la libertad de circulación, como así decidieron con ocasión del conflicto en Ucrania (epígrafe III.2)–, la compensación solidaria consistente en la reubicación de personas y tramitación de sus solicitudes de protección internacional no se aplicará⁵¹.

A falta de comprobar cómo se ejecutará en la práctica este nuevo mecanismo de solidaridad, puesto que los términos de la propuesta son un tanto indeterminados, su aplicación puede dar lugar a diferentes niveles de solidaridad entre los Estados miembros. En cualquier caso, la aplicación de estas medidas excepcionales y la determinación del apoyo solidario que merece el Estado miembro, requieren de la decisión del Consejo, de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad y de respeto de los derechos fundamentales.

Por su parte, el texto del acuerdo entre el Parlamento y el Consejo relativo al Reglamento Eurodac complementa las disposiciones sobre la recogida de datos de la Directiva 2001/55/CE incluyendo a las personas que se benefician de su aplicación en Eurodac. En este sentido, los datos biométricos son un elemento importante para establecer la identidad o las relaciones familiares de dichas personas. Además, al incluir los datos biométricos de los beneficiarios de protección temporal en Eurodac, dichas personas se beneficiarán de las salvaguardias y protecciones establecidas en el Reglamento Eurodac, en particular en lo que respecta a los períodos de conservación de datos, que debe ser lo más corto posible⁵². Asimismo, el acuerdo del Parlamento y el Consejo

⁵¹ Council of the European Union, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum», 9 February 2024, pp. 59 a 61.

⁵² Council of the European Union, «Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 and Directive 2001/55/EC, for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States’ law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240, (EU) 2019/818 and (EU) 2017/2226», 9 February 2024.

sobre el Reglamento Eurodac, prevé aplazar la aplicación del art. 26, dedicado a los beneficiarios de protección temporal, hasta tres años después de la entrada en vigor de las demás disposiciones del Reglamento. La finalidad de dicha prórroga es garantizar tiempo suficiente para que la Comisión evalúe el funcionamiento y la eficiencia operativa de cualquier sistema informático utilizado para intercambiar los datos de los beneficiarios de protección temporal y del impacto esperado de la aplicación del presente artículo en caso de una futura activación de la Directiva 2001/55/CE⁵³.

Por tanto, a la luz de estas propuestas normativas ya acordadas entre el Parlamento Europeo y el Consejo, y a la espera de su adopción definitiva en los próximos meses, todo indica que las instituciones de la UE van a mantener la vigencia del mecanismo de protección temporal. No obstante, como se comprobará a continuación, parece poco probable que en el futuro los Estados miembros vuelvan a aplicar la mencionada Directiva, salvo que se den situaciones tan excepcionales y con características tan singulares ya explicadas, como la provocada por la invasión rusa de Ucrania.

III. LA ACTIVACIÓN DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN TEMPORAL

III.1. *Ámbito de aplicación personal*

La Comisión Europea, en su propuesta por la que constata la afluencia masiva de personas desplazadas, considera que «Europa apoya a quienes necesitan protección. Todos los que huyen de las bombas de Putin son bienvenidos en Europa. Brindaremos protección a quienes buscan refugio y ayudaremos a quienes buscan un camino seguro a casa»⁵⁴. De este modo, la propuesta de la Comisión pretendía otorgar protección temporal a toda persona proveniente de Ucrania, sin distinción de la nacionalidad⁵⁵. Pero

⁵³ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1469 El art. 5 de la Directiva de protección temporal establece que la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas se constatará por una decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión. Esta propuesta se materializa a través de Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo.

⁵⁵ Para un análisis comparativo de la Propuesta de Decisión de Ejecución de la Comisión y la Decisión de Ejecución finalmente adoptada por el Consejo, véase: ARENAS HIDALGO, N., «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE...», *op. cit.*, pp. 6 a 21.

la reticencia de algunos Estados del grupo de Visegrado, como Hungría y Polonia, a acoger a personas que no fueran poseedoras de la nacionalidad ucraniana ni de un estatuto de protección internacional reconocido, y la posibilidad de que la negativa de estos Estados pudiera bloquear la activación del mecanismo de protección temporal; hizo que el Consejo, en su Decisión de Ejecución, decidiera limitar el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/55/CE.

En efecto, la Directiva de protección temporal permite que el Consejo decida las categorías de personas a la que se aplica este estatuto, a través de la Decisión de Ejecución por la que se activa el mecanismo de protección temporal⁵⁶. Así, el 4 de marzo de 2022, el Consejo decide otorgar la protección temporal a los siguientes grupos: a) los nacionales ucranianos residentes en Ucrania que hayan sido desplazados a partir del 24 de febrero de 2022; b) los apátridas y los nacionales de terceros países que se beneficiaron de protección internacional o protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y que hayan sido desplazados de Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022; y c) los miembros de las familias de estos ambos grupos, dentro de los límites establecidos por la decisión de ejecución⁵⁷.

Además, los Estados miembros deben proporcionar protección temporal o protección adecuada, en virtud de sus leyes nacionales, a los apátridas y a los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que tuvieran permisos de residencia permanente válidos en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y que no pudieran regresar en condiciones seguras y duraderas a su país o región de origen. Según la Comisión esta «protección adecuada» debería garantizar un nivel de vida digno, como el derecho de residencia, el acceso a medios de subsistencia y alojamiento, los cuidados de urgencia y el cuidado adecuado de

⁵⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo.

⁵⁷ Se consideran miembros de la familia, siempre que la misma ya estuviera presente y residiendo en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022: a) el cónyuge de una persona beneficiaria de protección temporal, o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o la práctica del Estado miembro de que se trate otorga a las parejas de hecho un trato comparable al de las parejas casadas en virtud del Derecho nacional en materia de extranjería; b) los hijos menores solteros de una persona beneficiaria de protección temporal, o de cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueron adoptados; y c) los parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de la persona beneficiaria de protección temporal, en aquel momento.

los menores⁵⁸. Si bien, la Decisión de Ejecución no obliga –solo «anima»– a los Estados miembros a ampliar esta protección a los miembros de la familia del beneficiario de una protección adecuada. Asimismo, la Decisión de Ejecución permite que los Estados miembros puedan, en sus ordenamientos internos, ampliar la protección temporal a otras categorías de personas, distintas de las identificadas en la Decisión de Ejecución del Consejo, que residieran legalmente en Ucrania y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. No obstante, el regreso al país o región de origen en condiciones seguras y duraderas no está definido ni en la Directiva 2001/55/CE de protección temporal ni en la Decisión del Consejo. La Comisión considera que se trata de un concepto *sui generis* de la Directiva que tiene que interpretarse a la luz del artículo 2, letra c), de la Directiva 2001/55/CE, que alude específicamente a las situaciones de conflicto armado o de violencia permanente y al peligro grave de verse expuestos a una violación sistemática generalizada de los derechos humanos en el país de origen.

De conformidad con el artículo 7.1 de la Directiva 2001/55/CE, los Estados miembros podrán otorgar la protección temporal prevista en la Directiva a otras categorías de personas desplazadas, además de las cubiertas por la decisión del Consejo, que se hayan desplazado por las mismas razones y procedan del mismo país o región de origen, informando inmediatamente de ello al Consejo y a la Comisión⁵⁹. El Consejo anima a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de ampliar la protección temporal a quienes huyeron de Ucrania poco antes del 24 de febrero de 2022 conforme aumentaban las tensiones o se encontraban en el territorio de la UE o de otro tercer país (por ejemplo, de vacaciones o por motivos laborales o familiares) justo antes de esa fecha y que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden regresar a Ucrania⁶⁰.

De este modo, Finlandia, Austria, Alemania, Países Bajos y Lituania han ampliado la protección temporal a aquellos nacionales de Ucrania que ya es-

⁵⁸ Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (2022/C 126 I/01), p. 3.

⁵⁹ El art. 2.3 de la Decisión del Consejo alude específicamente a otras personas, incluidas las personas apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania, que residieran en Ucrania y que no puedan regresar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas.

⁶⁰ Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo, p. 6.

taban presentes en sus territorios antes del 24 de febrero de 2022, cuyo permiso estuviera a punto de expirar. Por su parte Rumania, Alemania, Finlandia, Croacia, Países Bajos, Luxemburgo, España y Suecia también conceden protección temporal a los ciudadanos ucranianos que abandonaron Ucrania antes del 24 de febrero de 2022. Sólo algunos Estados miembros conceden protección temporal a nacionales de terceros países y apátridas que no tenían un estatuto de protección internacional o no tenían residencia permanente en Ucrania. Es el caso de Alemania, cuyas autoridades han decidido ampliar la protección temporal a los nacionales de terceros países no ucranianos que residían legalmente en Ucrania el 24 de febrero de 2022 por algo más que una estancia temporal corta y cuyo regreso al país de origen no es seguro. También Finlandia e Irlanda, quienes extienden la protección temporal a los nacionales de terceros países que residían legalmente en Ucrania, incluso si fuera por un corto plazo, si no pueden regresar a sus países de origen. Así como Portugal, donde la protección temporal se extiende a los nacionales de terceros Estados o apátridas que fueran residentes o tuvieran una visa de larga duración en Ucrania y no pueden regresar a su país de origen o región de forma segura. Por su parte, España también ha ampliado el alcance de la protección temporal a personas de otras nacionalidades o apátridas que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y a ciudadanos ucranianos que estuvieran en España, incluso si se encontraban en situación irregular en España antes de dicha fecha (epígrafe V)⁶¹.

Sin embargo, estos países son la excepción, ya que la mayoría de los Estados miembros han optado por limitar el alcance de la Directiva de protección temporal y aplicarla únicamente a las categorías de personas establecidas en la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo. Esto deja a un número considerable de nacionales de terceros países y apátridas que huyen de Ucrania fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de protección temporal. Los países más confines al conflicto, como Polonia, Eslovaquia y Hungría, se han mostrado particularmente reacios a dar protección a cualquiera que haya transitado a través de sus fronteras. Esta postura no es de extrañar, teniendo en consideración que son los países históricamente más reacios a acoger nacionales de terceros Estados, como así demostraron en la crisis migratoria

⁶¹ ECRE. Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine. 17 June 2022. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/06/ECRE-Update-30-May-2022-Implementation-of-the-TPD.pdf>;

de 2015. Cabe recordar que, en aquel momento, Polonia apoyó el recurso de Eslovaquia y Hungría ante el TJUE sobre la legitimidad de la decisión del Consejo de establecer un mecanismo de reubicación el cual, según su opinión, tendría un efecto desproporcionado sobre su población étnicamente homogénea (epígrafe II.3)⁶².

La decisión del Consejo de limitar el ámbito de aplicación personal de la Directiva de protección temporal, dejando fuera a nacionales de terceros países de larga duración y a solicitantes de protección internacional, ha hecho que se aluda a un posible racismo institucionalizado por parte de la UE⁶³. Ello unido al hecho de que la decisión de ampliar el ámbito personal de la protección temporal quede en manos de la discrecional compasión que quieran mostrar los Estados miembros, ha dado lugar a una acogida a la carta, basada en cuestiones de afinidad cultural o racial de las personas que huyen de la guerra. De este modo, «la diversidad de trato proporcionado entre las diferentes categorías estaría únicamente basada en el origen nacional, no en los motivos de la huida», lo cual puede considerarse un reflejo del roble rasero europeo⁶⁴.

El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados han puesto el foco sobre este tema⁶⁵. Por su parte, la Unión Africana ha emitido una declaración con la que trata de visibilizar los tratos discriminatorios denunciados por los africanos que intentan salir de Ucrania, contraviniendo las obligaciones internacionales sobre no discriminación por motivos

⁶² CRESCENZI, A., «La crisi ucraina e l'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi *standard*», *Rivista Ordine Internazionale e diritti umani*, n.º 55, 2022, pp. 1160-1176, p. 1171.

⁶³ Véase a este respecto: COSTELLO, C. y FOSTER, M., «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?», *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, n.º 2, 2022, pp. 244-280. En este sentido, llaman la atención las palabras del primer ministro búlgaro Kiril Petkov al señalar que: «estos no son los refugiados a los que estamos acostumbrados... estas personas son europeas». «Estas son personas inteligentes y educadas... No es la oleada de refugiados a la que hemos estado acostumbrados, personas de las que no estábamos seguros de su identidad, personas con pasados poco claros, que incluso podrían haber sido terroristas...».

⁶⁴ ARENAS HIDALGO, N., «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE...», *op. cit.*, p. 17.

⁶⁵ United Nations, «Ukraine: UN expert condemns racist threats, xenophobia at border», 03 March 2022. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-un-expert-condemns-racist-threats-xenophobia-border>. UNHCR, «High Commissioner's message on the International Day for the Elimination of Racial Discrimination», 21 March 2022. <https://www.unhcr.org/us/news/news-releases/high-commissioners-message-international-day-elimination-racial-discrimination-0>

de identidad racial⁶⁶. Como se ha señalado, «para que el régimen no fuera discriminatorio, tendría que producir el mismo resultado para todo aquel que se desplaza a raíz de la invasión militar de las fuerzas armadas rusas»⁶⁷.

III.2. *Derechos de los beneficiarios de protección temporal*

Los Estados miembros tienen la obligación de proporcionar a los beneficiarios de protección temporal, al menos, los derechos reconocidos en la Directiva 2001/55/CE. Estos son: un permiso de residencia durante toda la duración de la protección; el acceso a información sobre protección temporal; acceso al empleo –con sujeción a las políticas del mercado laboral existentes en los Estados miembros–; el acceso a alojamiento adecuado, bienestar social y medios de subsistencia (si es necesario); el acceso a atención médica; acceso a la educación de los niños; el derecho de acceso a los servicios bancarios como, por ejemplo, abrir una cuenta bancaria básica; o un derecho limitado a la unificación familiar⁶⁸. Además, los beneficiarios de protección temporal también tienen derecho a solicitar protección internacional, aunque los Estados miembros pueden posponer la tramitación de las solicitudes de asilo hasta el final de la protección temporal (epígrafe VI.1). Como se analiza en el epígrafe III.3, la UE ha puesto en marcha una serie de acciones tendentes a colaborar con los Estados miembros y coordinar su acción con el fin de hacer efectivos los derechos que la Directiva de protección temporal reconoce a los beneficiarios de este estatuto.

⁶⁶ Unión Africana. «Statement of the African Union on the reported ill treatment of Africans trying to leave Ukraine», 28 February 2022. <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/41534-pr-english.pdf>. En este sentido, véase: CARRERA, S., INELI-CIGER, M., VOSYLIUTE, L., y BRUMAT, L., «The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy», *CEPS Policy Insights*, 2022, p. 8. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine/>; CORTAZAR ROTACHE, C., «La respuesta de la UE ante los refugiados de Ucrania...», *op. cit.*, p. 346 y siguientes.

⁶⁷ ABRISKETA URIARTE, J., «La activación de la Directiva de Protección Temporal...», *op. cit.*, p. 205.

⁶⁸ Sobre el contenido de los derechos véase, PORRAS RAMÍREZ, J. M., «La crisis de Ucrania, la aplicación de la Directiva de protección temporal en los desplazados, en casos de afluencia masiva, y el reconocimiento inmediato de derechos a los migrantes: ¿un progreso en la política migratoria común de la Unión Europea?, *La Ley Unión Europea*, n.º 106, septiembre de 2022, pp. 1-26.

Por su parte, los Estados miembros han decidido renunciar a la aplicación del art. 11 de la Directiva de protección temporal lo cual, en la práctica, genera una suerte de derecho a la libertad de circulación⁶⁹. Ese hecho, unido a que los ucranianos no necesiten visados para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, conlleva que no se apliquen las reglas del Reglamento Dublín. Por tanto, pueden elegir el Estado miembro en el que desean registrarse para recibir protección temporal o cambiar de Estado; beneficio del que no disponen aquellas otras personas que tengan reconocido el estatuto de refugio o protección subsidiaria⁷⁰. Por consiguiente, no solamente pueden entrar libremente al territorio de los Estados miembros, sino que también pueden circular por estos, incluso, en algunos casos, con billetes de tren facilitados por las compañías ferroviarias de los Estados miembros⁷¹.

No obstante, los Estados pueden imponer sus límites a esta suerte de derecho a la libre circulación. Así, en algunos Estados miembros, se permite viajar fuera del país de acogida –incluso en algunos casos para regresar tem-

⁶⁹ El art. 11 establece que: «Los Estados miembros volverán a acoger a un beneficiario de la protección temporal en su territorio cuando dicho beneficiario permanezca o pretenda entrar sin autorización en el territorio de otro Estado miembro durante el período cubierto por la decisión del Consejo a que se refiere el artículo 5. Los Estados miembros, a tenor de un acuerdo bilateral, podrán decidir que no se aplique el presente artículo». Los Estados miembros decidieron no aplicar este artículo a través del anexo recogido en la Declaración de 4 de marzo de 2022 (6826/22 ADD 1). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/en/pdf>

⁷⁰ Si bien, algunos Estados miembros, como es el caso de Polonia, prevén expresamente que el uso de la protección temporal en el territorio de otro Estado miembro de la UE excluye la obtención de protección temporal y derechos relacionados en Polonia; European Migration Network Study, «The application of the Temporary Protection Directive: Challenges and Good practices in 2023. National Report 2022 – Poland», p. 35. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/tpd_study_template_final_070723_pl_contribution.pdf Además, en 2023 este Estado adopta una ley por la cual un beneficiario de protección temporal que permanezca fuera de Polonia por más de 30 días perderá dicho estatuto en este territorio; ACNUR, «Poland: UNHCR Poland Protection Brief III (23 November 2022-31 March 2023)». <https://data.unhcr.org/en/documents/details/102103>.

⁷¹ MOYA, D., «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo», *CIDOB*, marzo de 2023. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/la_crisis_humanitaria_de_ucrania_debe_forzar_avances_inesperados_en_el_sistema_de_asilo_europeo Los Estados miembros de primera entrada deben solicitar a las personas interesadas que deseen trasladarse a otro Estado miembro que indiquen a qué Estado miembro van a ir. La finalidad es obtener una estimación del número de personas que tienen intención de trasladarse a determinados Estados miembros. Los Estados miembros de primera entrada deben comunicar de forma anónima la información recopilada a través de la red Blueprint; Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo.

poralmente a Ucrania—. Sin embargo, en determinados países una ausencia prolongada resultará en la pérdida de la protección temporal. Por ejemplo, Austria permite salir del país para viajes cortos; Suiza permite la salida durante 15 días en un período trimestral; en Noruega los beneficiarios deben residir en el país, al menos, 6 meses al año. Por otra parte, Estados como Bulgaria, Estonia, República Checa y Eslovaquia no establecen plazos específicos, pero exigen la presentación de informes u otras condiciones. En el caso de Suecia, este Estado permite la libre circulación sin pérdida de los derechos de residencia, pero en este caso el apoyo financiero y de ayuda a la vivienda puede verse afectado⁷².

Para poder hacer efectivos estos derechos, la Directiva de protección temporal prevé que los Estados miembros reciban financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración. Además, para poder asistir rápidamente a los desplazados por el conflicto y brindarles un acceso efectivo a los derechos reconocidos en la Directiva, el Consejo adopta un acto legislativo que permite a los Estados miembros recibir 3.500 millones de euros adicionales, en función del número de personas acogidas⁷³. De este modo, la UE garantiza que los Estados miembros que dan protección a un mayor número de personas cuenten con el apoyo y la financiación de la organización internacional de integración.

III.3. *La asistencia y coordinación de la UE en la acogida de personas*

III.3.1. La creación de mecanismos de coordinación

La Directiva de protección temporal exige a los Estados que colaboren con la Comisión con el fin de coordinarse entre sí e intercambiar información para facilitar la aplicación de la protección temporal. A tal fin, se crea la Plataforma de Solidaridad, coordinada por la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, en la que los Estados miembros intercambian informa-

⁷² ECRE, «Updated Information Sheet: Measures in Response to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine», 2nd December 2022. <https://ecre.org/updated-information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine-2/>

⁷³ Reglamento (UE) 2022/613 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de abril de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe al aumento de la prefinanciación procedente de los recursos REACT-UE y al establecimiento de un coste unitario (DOUE núm. 115, de 13 de abril de 2022).

ción sobre sus capacidades de acogida y el número de personas que gozan de protección temporal en sus territorios⁷⁴. Su función consiste en identificar las necesidades de los Estados miembros con el fin de ofrecer una respuesta operativa⁷⁵. Además, la Plataforma de Solidaridad también ofrece un foro general de debate para apoyar la aplicación del plan de diez puntos presentado por la Comisión, como se estudia en el epígrafe siguiente. Los participantes de esta Plataforma se reúnen periódicamente junto con el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (DIRPC) del Consejo⁷⁶, así como con la Red de Preparación y Gestión de Crisis de la UE.

La Decisión de Ejecución del Consejo establece que la Red de Preparación y Gestión de Crisis de la UE es la red más adecuada para la cooperación administrativa que se exige en la Directiva 2001/55/CE⁷⁷. Su finalidad es contribuir a una gestión más eficiente de la migración mediante el seguimiento y la anticipación de los flujos migratorios, el desarrollo de la resiliencia y la preparación, así como la organización de una respuesta a las crisis migratorias.

⁷⁴ Cabe señalar que, aunque el art. 5.3, c) de la Directiva de protección temporal establece que la Decisión de Ejecución del Consejo debe contener información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción, la Decisión adoptada por el Consejo por la que se constata una afluencia masiva con ocasión de la agresión a Ucrania, no proporciona dicha información.

⁷⁵ Para ello, la Plataforma Solidaridad, coordinada por la DG Home, reúne a: países de la UE; Estados asociados a Schengen; Agencias de la UE, en particular, la Agencia de Asilo de la UE, Frontex y Europol; la Organización Internacional para las Migraciones, ACNUR, así como organizaciones de la sociedad civil; autoridades ucranianas; y socios internacionales.

⁷⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993 del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis (DOUE L 320/28, de 17 de diciembre de 2018). El DIRPC permite una coordinación y una respuesta oportunas a nivel político de la UE ante las crisis, originadas tanto dentro como fuera de la UE, que tengan efectos de gran alcance o importancia política. Mediante este mecanismo la Presidencia del Consejo coordina la respuesta política a la crisis reuniendo a las instituciones de la UE, los Estados miembros afectados y otros actores principales. En la actualidad, el DRPIC está totalmente activado tanto para la invasión rusa de Ucrania como para las cuestiones migratorias.

⁷⁷ Se conoce como Red de Preparación y Gestión de Crisis de la UE a la colaboración que llevan a cabo los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia Europea de Policía (Europol), la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia y la Agencia de los Derechos Fundamentales, en el marco del Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias. Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias) (DOUE n.º 317, de 1 de octubre de 2020).

III.3.2. La aplicación del Plan de 10 puntos de la Comisión Europea para una mayor coordinación europea en la acogida de personas

La gestión de una afluencia masiva de personas provenientes de Ucrania, a partir de la aplicación de una Directiva que nunca antes se había puesto en funcionamiento en la UE, ha constituido un gran desafío para los Estados miembros. Con el fin de orientar y coordinar a los Estados miembros en la aplicación del mecanismo de protección temporal, pocos días después de que el Consejo activara la protección temporal, la Comisión publicó unas directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución del Consejo. Tales orientaciones abordan distintos temas: desde un listado de la documentación que acredita la nacionalidad ucraniana, pasando por el tratamiento que debe dispensarse a los menores, el derecho a circular libremente entre Estados miembros, el registro y suministro de información, hasta las medidas que deben implementarse para evitar la trata de seres humanos⁷⁸. Por su parte, con el fin de ayudar a los guardias de fronteras de los Estados miembros de la UE a gestionar las llegadas a las fronteras con Ucrania, la Comisión publicó unas directrices sobre gestión de las fronteras exteriores. En ellas, se incluye una serie de disposiciones sobre: la simplificación de los controles fronterizos en las fronteras de la UE con Ucrania; la flexibilización de las condiciones de entrada; la habilitación de cruces en pasos fronterizos temporales, fuera de los pasos fronterizos oficiales; la facilitación de acceso a los servicios de rescate y asistencia humanitaria; la flexibilización de las condiciones para el transporte de objetos personales y mascotas, etc.⁷⁹.

Asimismo, la Comisión presentó un Plan de 10 Puntos para una mayor coordinación europea en la acogida de las personas que huyen de la guerra contra Ucrania⁸⁰. Muchos de estos puntos tratan sobre la aplicación de la Directiva de protección temporal, mientras que otros adoptan un enfoque más global sobre el plan de actuación de la UE en la crisis de Ucrania.

⁷⁸ Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo.

⁷⁹ Comunicación de la Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania (C 104 I/1, de 4 de marzo de 2022).

⁸⁰ Comisión Europea, «The 10-Point Plan for stronger european coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine», https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/The%2010-Point%20Plan-For%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine_en.pdf

El primer punto consiste en la creación de una plataforma de registro temporal. Esta plataforma fue creada tan solo seis semanas después del comienzo de la agresión rusa a Ucrania. A través de ella, los Estados miembros de la UE intercambian información sobre los beneficiarios de protección temporal y analizan los temas de mayor relevancia, como se explica a continuación.

El segundo punto consiste en la adopción de un enfoque coordinado a nivel de la UE para los centros de transporte e información. Como resultado de esta acción coordinada se ha creado una red de centros de transporte e información, que recoge en un mapa las ubicaciones de las instalaciones de recepción y centros de transferencia en los Estados miembros, además de ofrecer información sobre cómo viajar y permanecer en la UE⁸¹. Además, la Comisión ha puesto en marcha una campaña de información a escala comunitaria para informar a las personas que huyen de Ucrania sobre sus derechos, la prevención de la trata de personas, así como luchar contra la desinformación y paliar la ausencia de información⁸².

El tercer punto consiste en la creación de una cartografía de la capacidad de acogida y de alojamiento. En cuanto al alojamiento, para garantizar opciones de vivienda sostenibles para quienes huyen de la guerra, la Comisión Europea ha presentado la Guía de la UE sobre «Hogares Seguros»⁸³. Por su parte, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional contribuye a proporcionar vivienda social a las familias y a las personas que viven solas. Mientras que el

⁸¹ Comisión Europea, «Fleeing Ukraine: Travel inside the EU». https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-travel-inside-eu_en

⁸² Toda la información clave para aquellos que huyen de la guerra está centralizada en la página web de información de la Comisión, disponible en ucraniano: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_es Las personas también pueden encontrar las líneas directas y los puntos de contacto de las autoridades nacionales e información práctica sobre las organizaciones clave de la UE que ayudan a quienes huyen de la guerra en: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/helping-ukrainians-how-you-can-donate-and-engage_en. Asimismo, la Comisión Europea puso en marcha una línea telefónica, un correo electrónico y un chat de ayuda para las personas desplazadas de Ucrania: https://european-union.europa.eu/contact-eu_en Además, a través del canal de YouTube de DG Migration and Home Affairs se han elaborado una serie de videos sobre los derechos de los beneficiarios de protección temporal y testimonios de ucranianos que han encontrado protección en la UE. Se estima, que esta iniciativa ha logrado llegar a unos 3,5 millones de personas.

⁸³ Esta Guía incluye principios y prácticas clave para responder a la evolución de las necesidades en materia de capacidad de acogida. Al recopilar y reflexionar sobre las prácticas llevadas a cabo en los países, regiones, ciudades, sociedad civil, fundaciones y particulares de la UE, la Guía ofrece ejemplos de cómo superar los desafíos para quienes ofrecen alojamiento privado. Esta guía se encuentra disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/safe-homes-guidance_en

Fondo Social Europeo respalda inversiones en alojamientos de proximidad, orientados sobre todo a personas con necesidades especiales (IV.1)⁸⁴. Por lo que respecta al empleo, con el fin de facilitar el acceso al mercado laboral de la UE, la Comisión Europea ha puesto en marcha el proyecto piloto «EU Talent Pool», que trata de permitir a los beneficiarios de protección temporal registrarse y acceder a una plataforma de búsqueda de empleo con más de 3 millones de ofertas de empleo⁸⁵. Además, la Comisión Europea ha presentado una recomendación para que los Estados miembros tomen medidas orientadas a establecer un régimen de reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los beneficiarios de protección temporal que sea eficaz y rápido, con el fin de que puedan optar a empleos para los que estén cualificados (epígrafe IV.2.)⁸⁶.

En relación con la enseñanza, la UE ofrece apoyo financiero destinado a las escuelas, a la educación y formación profesionales, así como a la atención y educación de la primera infancia, a través de los fondos de cohesión de la UE, Erasmus+ y el Cuerpo Europeo de Solidaridad. Además de proporcionar acceso a material didáctico en ucraniano y ofrecer recursos en línea y cursos para el profesorado a través de la plataforma School Education Gateway⁸⁷. A finales de 2023 se estima que más de 830.000 estudiantes procedentes de

⁸⁴ Además, la UE respalda con un apoyo financiero (unos 5,5 millones de euros) diferentes iniciativas de acogida privadas, destinadas a las personas que huyen de Ucrania en cooperación con las autoridades públicas y el sector privado; Comisión Europea, «Safe Homes: EU funding supports private hosting initiatives for people fleeing Ukraine», 13 octubre 2023. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/safe-homes-eu-funding-supports-private-hosting-initiatives-people-fleeing-ukraine-2023-10-13_en?prefLang=es

⁸⁵ El proyecto piloto del grupo de talentos de la UE se ejecuta a través de la plataforma EURES https://eures.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en. Además, la Comisión ha añadido la lengua ucraniana a la herramienta de la UE que permite crear el perfil de capacidades, EU Skills Profile Tool para los nacionales de terceros países.

⁸⁶ Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión de 5 de abril de 2022 sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia (*DOUE* n.º 107, de 6 de abril de 2022). Esta acción es acorde al plan de acción de la Comisión en materia de integración e inclusión para 2021-2027, donde se reconoce que, para una inclusión más rápida y justa de los refugiados y los migrantes en el mercado laboral, resulta fundamental facilitar el reconocimiento de las cualificaciones que hayan obtenido en terceros países y aumentar la comparabilidad con las cualificaciones de la UE; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027», COM(2020) 758 final.

⁸⁷ Comisión Europea, «Personas que huyen de Ucrania: apoyo a la educación». https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-support-education_es

Ucrania ya se habían integrado en los sistemas escolares nacionales de los Estados miembros (IV.3)⁸⁸.

El cuarto punto consiste en desarrollar planes nacionales de contingencia para hacer frente a las necesidades a medio y largo plazo. En este sentido la Plataforma de Solidaridad –en cooperación con los gobiernos nacionales, las agencias de la UE y las organizaciones internacionales– se centra en aumentar la preparación general a escala de la UE para las necesidades a medio y largo plazo mediante el desarrollo de planes de contingencia en caso de aumento de las llegadas desde Ucrania. Los temas que se han abordado en las últimas reuniones de los miembros que componen la Plataforma de Solidaridad se han centrado en el acceso a la atención sanitaria –incluida la salud mental y el apoyo psicosocial– para las personas desplazadas, el acceso a vivienda, la planificación de contingencias y los desafíos prácticos relacionados con el futuro de la protección temporal⁸⁹.

El quinto punto consiste en desarrollar procedimientos operativos estándar y orientaciones uniformes para la acogida y el apoyo a los niños. Para lograr una respuesta coordinada a este respecto, la Comisión ha publicado un documento de preguntas frecuentes sobre el registro, la recepción y la atención de los niños no acompañados y separados que huían de la guerra en Ucrania⁹⁰. También se ha prestado apoyo a los Estados miembros y a los socios pertinentes para adaptar los sistemas educativos; en particular mediante la publicación de Orientaciones sobre la integración en la educación, la formación, los seminarios web y la coordinación de actividades en el marco del Grupo de Apoyo a la Educación de la UE para Ucrania⁹¹.

El sexto punto consiste en crear un plan común de lucha contra la trata de personas para prevenir el tráfico y la explotación. Para ello, el coordinador de la UE en materia de lucha contra la trata, en estrecha cooperación con los países, agencias y socios internacionales de la UE, ha desarrollado un plan

⁸⁸ Véanse los datos en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_en?prefLang=es&etrans=es

⁸⁹ Pueden consultarse los temas que se han abordado en las últimas reuniones de la Plataforma de Solidaridad en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-09/Meetings-of-the-Solidarity-Platform-on-Ukraine_en.pdf

⁹⁰ «Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care». https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD_en_1.pdf

⁹¹ Comunicación de la Comisión sobre orientaciones para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos para las personas que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (*DOUE* C 233/1, de 16 de junio de 2022).

común de lucha contra la trata de seres humanos que aborde los riesgos de la trata de seres humanos y el apoyo a las víctimas potenciales⁹². El coordinador de la UE supervisa la situación y aplica el plan en cooperación con los Estados miembros y los mecanismos equivalentes de los países de la UE y las agencias de la UE. Por su parte, la Comisión presentó a finales de 2022 el informe sobre los avances en la lucha contra la trata de seres humanos⁹³; además de crear una página web en la que recopila consejos prácticos sobre cómo mantenerse a salvo y evitar caer en manos de los traficantes⁹⁴. A pesar de estas medidas, a inicios de 2024, la ONU alerta que la guerra de Ucrania ha impulsado la trata de personas en Europa. En concreto, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que las víctimas ucranianas podría ascender hasta el 5% del total de personas que caen en las redes de trata en Europa; esto es, cinco veces más que antes del inicio de la guerra en febrero de 2022⁹⁵.

El séptimo punto consiste en reforzar la solidaridad con Moldavia mediante el aumento de los traslados y el rápido despliegue de los equipos de Frontex en este Estado. Desde el comienzo de la invasión rusa de Ucrania, los Estados miembros y los países asociados a Schengen ofrecieron transferir a casi 18.000 personas de Moldavia. Así, la UE impulsó las «transferencias aéreas de la UE» consistente en transportes gratuitos en avión desde Moldavia a países directamente seleccionados de la UE, organizados en colaboración con ACNUR, la OIM y los Estados miembros de la UE y la República de Moldavia⁹⁶. Además, junto con las autoridades moldavas, la Comisión Europea creó el Centro de Apoyo de la UE a la Seguridad Interior y la Gestión de Fronteras en Moldavia, coordinado por la Delegación de la UE en este país. Se trata de

⁹² Los objetivos del plan son: 1. Aumentar la sensibilización sobre los riesgos de la trata de seres humanos y crear líneas telefónicas de ayuda específicas. 2. Reforzar la prevención contra la trata de seres humanos. 3. Mejorar la respuesta policial y judicial a la trata de seres humanos. 4. Mejorar la identificación temprana, el apoyo y la protección de las víctimas de la trata de seres humanos. 5. Abordar los riesgos de la trata de seres humanos en países no pertenecientes a la UE, especialmente Ucrania y Moldavia. Véase en: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Anti-Trafficking%20Plan_en.pdf

⁹³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (Cuarto informe), COM(2022) 736 final, 19 de diciembre de 2022.

⁹⁴ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/stay-safe-while-travelling-eu_en

⁹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. «Global report on trafficking in persons 2022». https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP_2022_web.pdf

⁹⁶ UNHCR Help Moldova, «EU+ Air Transfers». <https://help.unhcr.org/moldova/eu-air-transfers/>

una plataforma que apoya la cooperación en materia de seguridad interior y gestión de fronteras donde se organizan reuniones periódicas para abordar cuestiones relacionadas con la seguridad. Hasta ahora, se han celebrado reuniones sobre temas relativos a las armas de fuego, la cooperación UE-Moldavia en materia de seguridad interior y prevención de la trata de seres humanos⁹⁷.

El octavo punto consiste en crear un marco reforzado para la cooperación internacional en materia de destinos seguros. Para ello la Comisión está en estrecho contacto con sus socios internacionales, incluidos los EE. UU., Canadá y el Reino Unido, países donde han llegado casi medio millón de personas desplazadas de Ucrania. La cooperación con los socios internacionales se lleva a cabo a través de reuniones específicas de la Plataforma de Solidaridad, así como reuniones técnicas más regulares. En estas reuniones se intercambia información sobre iniciativas que brindan protección a las personas desplazadas que huyen de Ucrania, se comparte información actualizada sobre la situación de Ucrania, se debate la planificación de contingencias y la asistencia adicional, etc.

El noveno punto consiste en abordar las implicaciones para la seguridad interna originadas por la guerra en Ucrania. Para ello los agentes de la UE movilizaron rápidamente la Plataforma Multidisciplinaria Europea contra las Amenazas Penales (EMPACT, por sus siglas en inglés) para prevenir el crimen organizado y luchar contra los delincuentes que intentan aprovecharse del clima de inestabilidad provocado por la guerra para llevar a cabo sus actividades. EMPACT, en estrecha colaboración con EUROPOL, desarrolla acciones operativas coordinadas para luchar contra las amenazas relacionadas con la guerra en Ucrania. Por ejemplo, entre las potenciales amenazas se han identificado patrones delictivos, originados por la invasión de Ucrania, en una serie de áreas delictivas que son prioridad de la EMPACT⁹⁸; incluida la trata de personas, el fraude en línea, el cibercrimen y el tráfico de armas de fuego⁹⁹.

⁹⁷ Comisión Europea, «Informal Home Affairs Council: EU launches the Support Hub for Internal Security and Border Management in Moldova». Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4462

⁹⁸ En concreto, los Estados miembros han identificado diez prioridades en materia de delincuencia: 1. Redes criminales de alto riesgo; 2. Ataques cibernéticos; 3. Tráfico de seres humanos; 4. Explotación sexual e infantil; 5. Tráfico de inmigrantes; 6. Tráfico de drogas; 7. Fraude, delitos económicos y financieros; 8. Delitos contra la propiedad organizados; 9. Crimen ambiental; y 10. Tráfico de armas de fuego.

⁹⁹ EUROPOL, «A common response to serious and organised crime linked to the war in Ukraine». <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/common-response-to-serious-and-organised-crime-linked-to-war-in-ukraine>

El décimo y último punto consiste en proporcionar recursos y financiación adecuados. Desde el inicio de la guerra hasta el momento, la UE y sus Estados miembros han puesto a disposición de Ucrania más de 85.000 millones de euros en apoyo al país y a su población¹⁰⁰. A inicios de 2024 se estima que la guerra de agresión de Rusia ha causado daños a Ucrania por valor de más de 270.000 millones de euros. Se estima que los costes de reconstrucción ascienden a 384.000 millones de euros, lo que conlleva una pérdida de acceso a los mercados financieros y una caída significativa de los ingresos públicos, mientras que el gasto público para hacer frente a la situación humanitaria y mantener la continuidad de los servicios estatales ha aumentado notablemente¹⁰¹.

Estos datos hacen que la Comisión considere necesaria una solución más a largo plazo para garantizar que la financiación se coordine adecuadamente y se utilice de manera eficiente, vinculando la recuperación y la reconstrucción a la senda de la adhesión de Ucrania. Por ello, en 2023 propone la creación de un nuevo instrumento, «el Mecanismo para Ucrania», que trate de responder tanto a las necesidades de recuperación a corto plazo como a la reconstrucción y modernización de Ucrania a medio plazo¹⁰². En 2024, y después de superar el bloqueo inicial planteado por Hungría, la UE aprueba este nuevo paquete de ayuda a Ucrania con un importe total de 50.000 millones de euros para el

¹⁰⁰ De este total: más de 31.000 millones de euros han sido destinados a ayuda financiera, presupuestaria y humanitaria; 17.000 millones de euros en ayuda a refugiados en la UE; 27.000 millones de euros en ayuda militar; y 9.450 millones de euros en subvenciones, préstamos y garantías aportados por los Estados miembros de la UE; <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#economic> Asimismo, la UE y sus Estados miembros han movilizado más de 2.600 millones de euros en ayuda humanitaria; más de 670 millones de euros destinados a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE; 1.800 millones de euros en apoyo presupuestario y apoyo a proyectos, a través del Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; y 5.600 millones de euros que, entre 2022 y 2023 en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, se han proporcionado para reforzar las capacidades y la resiliencia de las fuerzas armadas ucranianas y proteger a la población civil de la agresión militar en curso; Consejo de la UE, «Solidaridad de la UE con Ucrania». <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#civpro>

¹⁰¹ Consejo Europeo, «Mecanismo para Ucrania». <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ukraine-facility/>

¹⁰² El Mecanismo se organiza en torno a tres pilares: El pilar I abarca la ayuda financiera a Ucrania, tanto en forma de ayuda no reembolsable como de préstamos; el pilar II es un Marco de Inversión para Ucrania, diseñado para atraer inversiones públicas y privadas a la recuperación y reconstrucción de Ucrania; y el pilar III consiste en la prestación de asistencia técnica y otras medidas de apoyo, como la movilización de conocimientos especializados sobre reformas, subvenciones a los municipios, etc.; Comisión Europea, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo para Ucrania», COM(2023) 338 final, 2023/0200(COD), 20 de junio de 2023.

periodo 2024-2027 para todos los tipos de ayuda: 17.000 millones de euros en subvenciones y 33.000 millones de euros en forma de préstamos¹⁰³.

III.3.3. El apoyo de las agencias de la UE

Las directrices de la Comisión también recomiendan a los Estados miembros que se beneficien del apoyo de las agencias de la UE, en especial de Frontex, Europol y la Agencia Europea de Asilo (EUAA, por sus siglas en inglés).

En primer lugar, Europol ha desplegado equipos operativos en los Estados miembros colindantes con Ucrania con el fin de proteger a la población de este país de posibles amenazas. En concreto, Europol cuenta con equipos operativos en Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Moldavia y Hungría, por petición de estos países. Estos equipos, compuestos por especialistas de Europol y agentes invitados, apoyan a las autoridades nacionales con controles e investigaciones en materia de seguridad en las fronteras exteriores de la UE. El fin es identificar a delincuentes y terroristas que intentan entrar en la UE infiltrándose entre el flujo de personas provenientes de Ucrania. Además de recopilar información sobre el terreno para desarrollar evaluaciones de amenazas delictivas e impulsar investigaciones¹⁰⁴.

En segundo lugar, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) también está presente sobre el terreno para apoyar a los Estados miembros de primera entrada. Pocos días después de la invasión, la Agencia activa un mecanismo de respuesta a la crisis y establece un equipo que opera diariamente y las 24 horas del día. A través de este mecanismo, proporciona actualizaciones periódicas a los Estados miembros y a las instituciones de la UE sobre la situación en los pasos fronterizos. También monitorea los flujos de personas para apoyar la sensibilización y las actividades de control fronterizo, incluida la facilitación de los cruces fronterizos, y los corredores de evacuación. Por su parte, la UE firma un acuerdo de cooperación con Moldavia el 17 de marzo de 2022, en materia de gestión de fronteras,

¹⁰³ Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania (*DOUE* n.º 792, de 29 de febrero de 2024). En el contexto de la revisión del marco financiero plurianual se propuso un nuevo instrumento especial, la Reserva para Ucrania, que cubrirá las subvenciones. Los préstamos se garantizarán con el margen de maniobra de los recursos propios, similar a la financiación actual en el marco del programa de ayuda macrofinanciera.

¹⁰⁴ Véase en la web de Europol: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/war-in-ukraine-europol-deploys-operational-teams-to-all-frontline-partner-countries>

entre los guardias de fronteras moldavos y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas con el fin de brindar apoyo concreto a Moldavia en la gestión de fronteras¹⁰⁵.

En enero de 2023, la Agencia y el Servicio Estatal de Fronteras de Ucrania firmaron un acuerdo de subvención por valor de 12 millones de euros, hasta diciembre de 2023, para: por un lado, apoyar la preparación para el invierno de los pasos fronterizos en Ucrania, con especial atención en la frontera occidental, garantizando así su continuidad comercial; y, por otro lado, reforzar las capacidades de control y vigilancia de fronteras del Servicio Estatal de Guardia de Fronteras con el fin de prevenir y hacer frente a nuevos desafíos en la frontera occidental de Ucrania¹⁰⁶.

En tercer lugar, la Agencia Europea de Asilo se ha encargado de prestar asistencia a los Estados miembros en la aplicación de la Directiva de protección temporal. Por ejemplo, ayudando a los Estados a desarrollar plataformas y materiales informativos actualizados periódicamente para ofrecer la información más precisa en un entorno cambiante, brindando apoyo a los Estados miembros en los servicios jurídicos y de interpretación, etc.¹⁰⁷. Además, esta Agencia ha nombrado a la Junta de Respuesta a Emergencias de Ucrania, con el fin de coordinar los esfuerzos y apoyar a los Estados miembros de la UE en las cuestiones relacionadas con la acogida de personas provenientes de Ucrania¹⁰⁸.

IV. EL ACCESO A LOS DERECHOS DERIVADOS DEL ESTATUTO DE PROTECCION TEMPORAL

Según los últimos datos disponibles a finales de 2023, el continente europeo registraba casi 6 millones de personas provenientes de Ucrania como

¹⁰⁵ Comisión Europea, «EU signs agreement with Moldova on Frontex cooperation», 17 de marzo de 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1844

¹⁰⁶ La subvención cubre una lista de equipos, como uniformes de invierno para guardias fronterizos, generadores eléctricos, centrales eléctricas portátiles, cocinas de campaña, vehículos de patrulla, etc.; Frontex, «Grant Agreement for Ukraine», <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/our-international-projects/>

¹⁰⁷ Véanse las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de Asilo para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de la Directiva de protección temporal en, EUAA, «Informe sobre el asilo 2023. Resumen ejecutivo». https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2023_Asylum_Report_Executive_Summary_ES.pdf

¹⁰⁸ EUAA, «Ukraine Crisis: Data and Analysis». <https://euaa.europa.eu/ukraine-crisis-data-and-analysis>

consecuencia de la invasión rusa¹⁰⁹. De estos, casi 4,2 gozan de un estatuto de protección temporal en los países de la UE. Los Estados miembros que acogen a más beneficiarios de protección temporal procedentes de Ucrania son: Alemania (1.215.365), Polonia (960.620), República Checa (364.450), España (189.945) y Bulgaria (168.300). En comparación con la población de cada país de la UE, el mayor número de beneficiarios totales de protección temporal por cada mil personas se encuentra en República Checa (33,1), Estonia (26,2), Polonia (26,1), Bulgaria (25,8) y Lituania (25,5). La ratio a nivel de la UE es igual a 9,5 por mil personas. De estos datos, los ciudadanos de nacionalidad ucraniana representan más del 98% de los beneficiarios de protección temporal. Las mujeres adultas suponen casi la mitad de los beneficiarios (46,5 %), los niños un poco más de un tercio (33,7 %), y los hombres adultos menos de una quinta parte (19,9 %) del total¹¹⁰.

El acceso de los beneficiarios del estatuto de protección temporal a los derechos que contempla la Directiva 2001/55/CE en los Estados miembros, ha requerido una coordinación y una cooperación sin precedentes entre los Estados y sus respectivas administraciones y la UE. Los Estados miembros, de acuerdo con sus capacidades nacionales, regionales o locales, han tratado de incorporar las disposiciones recogidas en la Directiva de protección temporal en su legislación nacional. Tras dos años desde la activación del mecanismo de protección temporal, se puede ofrecer un balance –todavía provisional– sobre cómo se producido el acceso a estos derechos en los Estados miembros.

IV.1. *El acceso a un alojamiento adecuado*

Como es obvio, el acceso a un alojamiento adecuado es clave para que las personas dispongan de otros derechos establecidos en la Directiva de protección temporal, como la educación, el empleo y la atención médica. El acceso a un alojamiento adecuado constituye uno de los mayores desafíos del régimen de protección temporal. Inicialmente, la creación de puntos de recepción y estructuras de emergencia fue fundamental para los países fronterizos que en-

¹⁰⁹ The Operational Data Portal, «Ukraine Refugee Situation». <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>

¹¹⁰ Eurostat, «Temporary protection for persons fleeing Ukraine», 5 December 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics

frentaron llegadas masivas de personas desplazadas desde Ucrania. Las ofertas de alojamiento voluntarias también sirvieron para dar tiempo a los Estados miembros para que pudieran aumentar su capacidad de acogida en centros públicos. Sin embargo, muchos programas de alojamiento gratuito llegaron a su fin a lo largo del primer año de duración de la protección temporal, por lo que posteriormente las opciones de alojamiento disminuyeron progresivamente entre la población con menos recursos¹¹¹.

Gradualmente, los Estados han hecho esfuerzos para mejorar las posibilidades de alojamiento a largo plazo; ya sea estableciendo nuevos centros de alojamiento o aumentando las plazas de los existentes (Croacia, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Suiza); o llevando a cabo acuerdos a través de los municipios o convocatorias públicas con entidades privadas (hoteles y albergues). En algunos Estados miembros, como Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Países Bajos y Suecia, las autoridades regionales y locales han asumido, en diferente medida, la coordinación o prestación de servicios de alojamiento¹¹².

Pese a estos esfuerzos, el último informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, por sus siglas en inglés) pone de relieve las dificultades que están experimentando los Estados miembros para formalizar acuerdos de larga duración, garantizar el acceso a la ayuda de vivienda y controlar sistemáticamente a los proveedores de servicios de alojamiento privados¹¹³. Con carácter general, los Estados miembros encuentran dificultades a la hora de aumentar la capacidad de alojamiento público, debido a que la planificación y financiación ha sido incierta. En concreto, en algunos Estados la información sobre las opciones de vivienda a veces es confusa o no está

¹¹¹ ACNUR, «Displacement patterns, protection risks and needs of refugees from Ukraine. Regional Protection Analysis #3», 15 November 2023, p. 3.

¹¹² EUAA. «Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine», July 2022, p. 18. <https://euaa.europa.eu/publications/analysis-measures-provide-protection-displaced-persons-ukraine-situational-report>

¹¹³ Los resultados de la encuesta realizada por la Agencia confirman que seis de cada diez encuestados se alojaban en un apartamento o casa privada en el momento de responder a la encuesta. Entre los problemas manifestados figuran la falta de intimidad (señalada por el 36 % de los encuestados) y la falta de una habitación tranquila o independiente para que los niños estudien (señalada por el 23 % de los encuestados); FRA, «Informe sobre los derechos fundamentales – 2023», p. 1. <https://fra.europa.eu/es/publication/2023/informe-sobre-los-derechos-fundamentales-2023-dictámenes-de-la-fra>

disponible en ucraniano. La financiación no siempre se asigna correctamente, por lo que los esfuerzos por conseguirla han supuesto una presión adicional para las autoridades locales. Además, muchos de los desplazados, como mujeres con niños pequeños y personas de edad avanzada, tienen necesidades especiales que no se han podido satisfacer. Ello ha provocado que las soluciones habitacionales no sean, en muchos casos, las idóneas. Asimismo, la naturaleza temporal del estatuto de protección de las personas desplazadas y la incertidumbre de su estadia son sido obstáculos importantes a la hora de acceder a la vivienda en los mercados privados¹¹⁴.

IV.2. *El acceso a una actividad retributiva*

Por lo que respecta al empleo, los Estados miembros han proporcionado a las personas desplazadas de Ucrania acceso a sus mercados laborales inmediatamente después de su llegada. Los datos demuestran que la inclusión en el mercado laboral de las personas desplazadas de Ucrania ha sido más rápida en comparación con otros grupos de desplazados. De este modo, el 62% de los encuestados, mayores de 18 años, han accedido a la búsqueda de empleo y, de estos, el 66% ha conseguido un empleo en el Estado de acogida entre finales del verano y principios de otoño de 2022¹¹⁵. Se estima que alrededor de un millón de personas desplazadas tienen empleo en toda Europa¹¹⁶.

Sin embargo, la tasa de empleo varía considerablemente según el país. Por ejemplo, en Estonia el porcentaje de personas desplazadas con un trabajo remunerado es superior al 40%; mientras que en otros lugares es mucho menor como, por ejemplo, en Alemania con un 14%. La principal barrera de acceso al mercado laboral es la falta de conocimiento del idioma. Por ejemplo, en Bélgica, las autoridades nacionales no siempre pueden ofrecer a los beneficiarios de protección temporal empleos adaptados a sus cualificaciones, debido a que no hablan holandés. Mientras que otras barreras de acceso al

¹¹⁴ FRA, «Implementing Temporary Protection at Local Levels», 12 December 2023, p. 14 a 26. <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/fleeing-ukraine-temporary-protection?page=1#read-online>

¹¹⁵ EUAA. «Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine. A Year in Review», March 2023, p. 24. <https://euaa.europa.eu/publications/providing-temporary-protection-displaced-persons-ukraine-year-review>

¹¹⁶ Comisión Europea, «Solidaridad de la UE con Ucrania: un año de protección temporal para las personas huidas de la agresión rusa a Ucrania», 8 de marzo de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1525

empleo son las relativas a la posibilidad de encontrar únicamente un empleo temporal, o las responsabilidades familiares. En este sentido, la falta de servicios de cuidado de menores accesibles (como escuelas infantiles) supone también un obstáculo importante para el acceso al empleo; especialmente para las mujeres, que representan la mayoría de los adultos desplazados procedentes de Ucrania¹¹⁷.

Los últimos datos demuestran que, de aquellos con un trabajo remunerado, tres de cada diez personas han experimentado alguna forma de explotación laboral. Además, estas infracciones no siempre se castigan adecuadamente ya que la Directiva sobre sanciones a los empleadores solo protege a los migrantes en situación irregular contra la explotación grave en las relaciones laborales¹¹⁸. Por su parte, la mayoría de las personas desplazadas ocupan puestos de trabajo no cualificados y semicualificados, como la hostelería, limpieza, construcción, etc.¹¹⁹. Por lo general, las personas desplazadas tienen dificultades para encontrar un trabajo acorde con sus capacidades y cualificaciones. En algunos Estados miembros, como por ejemplo Bélgica y Polonia, el reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales constituye un obstáculo importante, pese a las recomendaciones de la Comisión Europea en este ámbito (epígrafe III.3.2)¹²⁰.

Para tratar de paliar, al menos en parte, algunos de estos problemas, las autoridades nacionales han implementado diversas medidas para apoyar el acceso al empleo de los beneficiarios de protección temporal. Estas medidas incluyen: el suministro de información, el asesoramiento profesional, la mediación laboral, la formación profesional y el apoyo para el reconocimiento

¹¹⁷ FRA, «Informe sobre los derechos fundamentales – 2023», *op. cit.*, p. 2.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ European Union Agency Eurofound for Fundamental Rights and Eurofound. «Promoting social cohesion and convergence. Barriers to employment of displaced Ukrainians», *Publications Office of the European Union*, 2023. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ef-fra-2023-barriers-employment-displaced-ukrainians_en.pdf Por ejemplo, en Austria los principales sectores de ocupación de la población desplazada de Ucrania son la hostelería, la limpieza de edificios y la peluquería/belleza. En República Checa, la mayoría de los beneficiarios de protección temporal empleados desempeñan trabajos manuales en la construcción y en líneas de producción. En Francia, especialmente en París, la mayoría de hombres desplazados son contratados en el sector de construcción y las mujeres como limpiadoras o cuidadoras privadas. Mientras que, en la zona de Niza, las personas desplazadas son empleadas principalmente en el sector de la restauración.

¹²⁰ FRA, «Implementing Temporary...», *op. cit.*, p. 44. Véase la Recomendación (UE) 2023/2611 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2023, relativa al reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países

de cualificaciones. Por ejemplo, Estados como Austria, Croacia, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia ofrecen servicios de asesoramiento personalizado en los centros de acogida o por medio de las autoridades laborales competentes. Por su parte, en República Checa, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal y Eslovaquia existen plataformas específicas sobre oportunidades laborales. Otros Estados han adoptado procedimientos para facilitar la expedición de permisos de empleo y facilitar la integración de los desplazados en el mercado laboral. Por ejemplo, en Austria es el empleador quien solicita el permiso de trabajo. En Rumania los ciudadanos ucranianos pueden trabajar durante un tiempo sin permiso de trabajo; sin embargo, necesitan este permiso para estar cubiertos por un seguro médico¹²¹.

IV.3. *El acceso a la educación*

En cuanto al acceso a la educación, los menores de edad beneficiarios de protección temporal pueden acceder al sistema educativo, en todos los Estados miembros, en las mismas condiciones que sus nacionales. No obstante, la escolarización de los niños desplazados procedentes de Ucrania sigue siendo baja. Las principales causas son: la falta de espacio en las escuelas debido a la falta de previsión del número de niños desplazados en edad escolar que llegaría a sus áreas; la insuficiencia de personal y de capacidad para enseñar a los niños desplazados y brindarles el apoyo educativo que necesitan; así como la existencia de obstáculos lingüísticos¹²².

Los Estados miembros están adoptando distintas medidas con el fin de facilitar el acceso a la educación. Por ejemplo, Irlanda, Italia y Suecia llevan a cabo campañas de sensibilización sobre la escolarización. Algunos municipios de Estados como República Checa, Estonia, Polonia y Bélgica habilitan cursos especiales de preparación, e incluso escuelas diseñadas especialmente para niños procedentes de Ucrania, con un programa de inmersión lingüística. Asimismo, otros Estados como Austria han incorporado en sus escuelas maestros de habla ucraniana para facilitar la transición de los menores a las clases regulares y permitir que los niños mantengan el vínculo con su lengua y su cultura¹²³.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 43 a 45.

¹²² FRA, «Informe sobre los derechos fundamentales – 2023), *op. cit.*, p. 2.

¹²³ FRA, «Implementing Temporary Protection at Local Levels», *op. cit.*, p. 27 a 37.

IV.4. *El acceso a la asistencia sanitaria*

Con anterioridad a la activación del mecanismo de protección temporal, la mayoría de los servicios sanitarios de los Estados miembros ya sufrían una importante congestión, ocasionada fundamentalmente por la situación sanitaria provocada por la COVID-19. En este contexto, los Estados deben proporcionar asistencia sanitaria a los miles de beneficiarios de protección temporal que llegan a sus territorios, lo que ha provocado cargas administrativas adicionales, así como problemas con los seguros de salud. Además de los problemas relativos al idioma y la incertidumbre a la hora de identificar y atender a las personas con necesidades especiales. Para tratar de paliar algunos de estos problemas, los Estados miembros han adoptado una serie de medidas.

En primer lugar, la barrera lingüística constituye el principal desafío a la hora de proporcionar asistencia médica y los seguros de salud normalmente no cubren los costes ocasionados por la contratación de intérpretes. Por ello, Estados como Alemania y Estonia prevén que este coste se pueda reembolsar, previa solicitud, en aquellos casos en los que sea necesario tal servicio¹²⁴. En segundo lugar, otra de las medidas consiste en proporcionar el registro para el acceso a la asistencia médica junto con el registro de solicitud de la protección temporal¹²⁵. En tercer lugar, otra acción dirigida a hacer efectivo el derecho a la asistencia sanitaria es la integración del personal sanitario de Ucrania. La llegada de personas desplazadas, especialmente madres con niños, ha aumentado la demanda de médicos de atención primaria, pediatras, logopedas, psicólogos y educadores especiales. Por ejemplo, República Checa ha flexibilizado los requisitos de cualificación de personas provenientes de Ucrania para determinadas profesiones en los ámbitos de la educación, la psicología y la logopedia. En cuarto lugar, los Estados miembros también centran sus esfuerzos en suministrar información a las personas desplazadas acerca de sus derechos en materia sanitaria. Las autoridades locales de varios Estados miembros proporcionan información específica sobre los derechos relativos a la atención sanitaria, incluso mediante campañas de información, asesoramiento y sitios web específicos¹²⁶.

¹²⁴ *Íbid.*, pp. 47 a 55.

¹²⁵ Por ejemplo, en Austria y Francia las personas desplazadas tienen derecho a las prestaciones del sistema sanitario ordinario desde el momento en que solicitan la protección temporal. En Francia, el seguro se emite automáticamente al obtener del estatuto de protección temporal, con una vigencia de 12 meses.

¹²⁶ Por ejemplo, en Eslovenia el Ministerio de Salud informó a los proveedores de atención médica cuánta atención médica debían brindar a los titulares y solicitantes del estatuto de protección

IV.5. *El acceso a los servicios por parte de las personas con necesidades especiales*

De todos los problemas que se han detectado en el acceso a los servicios derivados de los derechos inherentes al estatuto de protección temporal, el principal obstáculo ha sido el acceso a estos servicios por parte de las personas con necesidades especiales; especialmente en Estados miembros del este como Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia, así como también en Moldavia. Según ACNUR una de cada cinco familias entrevistadas (22%) cuentan con un miembro con necesidades especiales, discapacidad o condición médica grave que ha enfrentado mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Por su parte casi una cuarta parte de la población, en su mayoría personas de avanzada edad, tienen problemas para obtener o sustituir sus documentos de identidad –principalmente pasaportes biométricos–, en los países de acogida, lo que puede repercutir negativamente en el acceso al resto de derechos. Además, la mayoría de los Estados miembros no recopilan datos sobre las personas con discapacidad que disfrutan de la protección temporal en su territorio¹²⁷.

Con carácter general, muchos Estados proporcionan información relativamente limitada sobre el apoyo y la asistencia que prestan a las personas vulnerables que llegan de Ucrania a sus territorios. Además, con la excepción de Lituania, la mayoría no reconocen automáticamente los certificados de discapacidad expedidos en Ucrania. Como resultado, las personas provenientes de este país que cuentan con una discapacidad tienen que someterse al procedimiento de reconocimiento que se requiere para los nacionales del país de acogida, lo que puede ser un proceso largo y complicado¹²⁸. Por ello es importante que los Estados adopten medidas para garantizar que los beneficiarios de protección temporal más vulnerables reciban el apoyo y la asistencia que necesitan, incluida la simplificación de los procedimientos de reconocimiento de certificados de discapacidad y de este modo facilitar su acceso a un alojamiento y atención médica adecuados, educación y otros servicios.

temporal, así como a cualquiera que huyera de la guerra en Ucrania. FRA, «Implementing Temporary Protection at Local Levels», *op. cit.*, pp. 47 a 79.

¹²⁷ EUAA, «Displaced Ukrainians with Disabilities Seeking Temporary Protection in Europe», Issue No 20, 14 January 2024. <https://euaa.europa.eu/publications/displaced-ukrainians-disabilities-seeking-temporary-protection-europe>

¹²⁸ European Council on Refugees and Exiles, «Information Sheet – Measures in Response to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine», 7th April 2023. <https://ecre.org/information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine-3/>

V. LA APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL EN ESPAÑA

España es uno de los Estados miembros con más protagonismo en la acogida de personas desplazadas por el conflicto en Ucrania. Antes del inicio de la guerra, la población de ucranianos radicados en España ascendía a 112.034 personas, siendo el cuarto país a nivel de la UE a este respecto¹²⁹. Como se ha señalado en el epígrafe II.3, se preveía que la diáspora ucraniana presente en los Estados miembros actuara como red de acogida. Se contemplaba que los países donde hubiera una mayor presencia de nacionales de Ucrania fueran, *a priori*, los Estados hacia donde más personas se desplazaran para disfrutar de la protección temporal. Así ha sido el caso de España donde, en el momento de escribir estas líneas, más de 192.000 personas afectadas por el conflicto en Ucrania tienen concedido este estatuto. Esto convierte a España en el cuarto país de la UE en número de concesiones, con un 4,4% del total en UE, como ya se ha señalado en el epígrafe IV.

En España la Directiva de protección temporal se incorporó al ordenamiento jurídico interno a través del Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el RD de 1325/2003, de 24 de octubre, que tiene como objetivo regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la UE que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país. La gestión de la crisis derivada de la invasión rusa de Ucrania se desarrolla en el marco del Sistema de Seguridad Nacional¹³⁰.

Asimismo, España es uno de los Estados miembros que más ha extendido su ámbito personal de aplicación. Como se ha señalado en el epígrafe III.1, los Estados miembros pueden ampliar la protección temporal a categorías adicionales de personas desplazadas, más allá de las establecidas en la Decisión de Ejecución del Consejo, cuando esas personas sean desplazadas por las mismas razones y procedan del mismo país o región de origen y se notifique al Consejo y a la Comisión. Sobre esta base, el Consejo de Ministros, en su reunión de 8 de marzo de 2022, acuerda ampliar el ámbito de aplicación de la

¹²⁹ AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., «La «afluencia masiva de personas desplazadas» desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57, 2022, pp. 77-116, p. 115.

¹³⁰ BOE n.º 233, de 29 de septiembre de 2015.

Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo a: 1) nacionales ucranianos que se encontrasen en situación de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022 y, como consecuencia del conflicto armado, no puedan regresar a Ucrania; 2) nacionales de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido expedido de conformidad con el derecho ucraniano y que no puedan regresar a su país o región; 3) nacionales de Ucrania que se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero y que, como consecuencia del conflicto, no pueden regresar a Ucrania; y 4) miembros de las familias a que se refiere los dos primeros apartados¹³¹.

De conformidad con la disposición primera del RD 1325/2003, se pueden dictar normas necesarias para la ejecución y desarrollo de esta norma. Sobre esta base se adopta la Orden PCM/169/2022 por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal, que pretende simplificar y acelerar los trámites para el reconocimiento de este estatuto¹³². La Orden establece que la Oficina de Asilo y Refugio debe tramitar las solicitudes de protección temporal por el procedimiento de urgencia, dando lugar a que el procedimiento se resuelva en el plazo máximo de 24 horas desde la solicitud. Esta resolución la adopta el Ministro del Interior, a propuesta la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, e incluye la autorización de residencia y de trabajo¹³³.

Con el fin de facilitar los trámites a los desplazados y ofrecer una acogida de emergencia, poco después de que el Consejo decidiera activar el mecanismo de protección temporal, España realiza un rápido despliegue de una red de

¹³¹ Dentro de este concepto de familia se enmarca: a) el cónyuge o su pareja de hecho; b) sus hijos menores solteros o de su cónyuge; y c) otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de ellos. Orden PPCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España (*BOE* n.º 59, de 10 de marzo de 2022).

¹³² Para la aplicación del procedimiento Orden PCM/169/2022, la Dirección General de la Policía publica la Instrucción 2/2022 sobre el procedimiento de solicitud de protección temporal para los ciudadanos ucranianos desplazados a España, de 10 de marzo de 2022.

¹³³ Además, con el fin de facilitar la notificación de la resolución, se prevé que la misma pueda realizarse por varios medios (electrónicos, postales, por comparecencia personal y en los centros de acogida, recepción y derivación).

Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE). En concreto, estos centros ubicados en Madrid, Málaga, Barcelona y Alicante¹³⁴, tienen como objetivo: a) la recepción y asistencia inicial, para lo que cuentan con plazas de alojamiento en el propio centro o en localizaciones cercanas; b) la gestión para la obtención de Protección Temporal, en menos de 24 horas, lo que otorga permiso de residencia y trabajo y acceso a los servicios sociales españoles de forma inmediata; y c) la derivación a espacios de la red de acogida¹³⁵.

Una vez concedida la protección temporal en España, el beneficiario de este estatuto puede acceder a los derechos reconocidos en el Capítulo IV del RD 1325/2003. En él se recogen, en esencia, los mismos derechos establecidos en la Directiva de protección temporal, como son, el derecho a la educación, la asistencia sanitaria, el acceso al mercado laboral y a un alojamiento adecuado¹³⁶. En primer lugar, en materia sanitaria, según los últimos datos proporcionados por el Sistema de Seguridad Nacional, unas 85.000 personas procedentes de Ucrania tienen expedida la Tarjeta Sanitaria Individual (TSI) por Protección Temporal. En segundo lugar, en lo relativo al empleo, se han registrado más de 20.256 personas en alta laboral, de las cuales un 55% son mujeres¹³⁷. En tercer lugar, como ya se ha explicado, uno de los mayores desafíos ha sido los problemas relativo al acceso a la vivienda. Estos problemas derivan especialmente de la falta de plazas de acogida temporal. Además, la

¹³⁴ Teniendo en cuenta que la población ucraniana en España era antes del conflicto era de 112.000 personas y su mayoría estaban concentradas en Madrid, Cataluña y la zona sur del Levante, así como la presencia de una buena red de transporte en estas regiones, se decidió ubicar estos centros en Madrid, Málaga, Barcelona y Alicante; Gobierno de España, «Plan de acogida para personas desplazadas procedentes de Ucrania», 15 de marzo de 2022. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2022/150322-plan_acogida-ucrania.pdf

¹³⁵ <https://www.inclusion.gob.es/web/ucrania-urgente/w/centros-recepcion-atencion-derivacion-desplazados-ucrania>

¹³⁶ En España, la Red Española de Clínicas Jurídicas, formada por distintas universidades españolas, ha elaborado una guía por Comunidades Autónomas que incluye información sobre el acceso a la asistencia sanitaria, a la educación y el trabajo, y sobre la protección sobre menores ucranianos que llegan solos a España, <https://clinicajuridica.usal.es/accion-red-por-ucrania/>

¹³⁷ Departamento de Seguridad Nacional, «Gestión de la crisis de la invasión rusa de Ucrania», 16 de noviembre de 2023. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/sistema-seguridad-nacional-gesti%C3%B3n-crisis-invasi%C3%B3n-rusa-ucrania-3#:~:text=Seg%C3%BAn%20ACNUR%2C%20a%20de,4%25%20del%20total%20en%20UE>. Para un estudio más detallado de estos datos, véase; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, «Estadística de ciudadanos ucranianos con documentación de residencia en vigor en España», Serie 31 de diciembre de 2021 / 31 de diciembre de 2023. https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota_Ucranianos.pdf/

barrera lingüística, las dificultades para encontrar un trabajo y el precio del alquiler en España, son los grandes retos a los que se enfrenta la población desplazada en este país¹³⁸.

Con la finalidad de asegurar una atención adecuada a los beneficiarios de protección temporal que disfrutan de su estatuto en España, se adopta una resolución de planificación de prestaciones, actuaciones o servicios del sistema de acogida en materia de protección internacional para atender, mediante acción concertada, las necesidades derivadas del desplazamiento de personas como consecuencia de la guerra en Ucrania¹³⁹. En esta línea, se ha regulado la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas para promover la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas por el conflicto, mediante la financiación del incremento en el gasto corriente y de personal que hayan tenido y vayan a tener tanto ellas como sus respectivas entidades locales, entre el 24 de febrero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023¹⁴⁰.

Los esfuerzos por cubrir las necesidades de las personas acogidas a la protección temporal en España abarcan muchos ámbitos. A través del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, el Gobierno español adopta medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Los objetivos básicos de las medidas que conforman este Plan de Respuesta son: la bajada de los precios de la energía para todos los ciudadanos y empresas, el apoyo a los sectores más afectados y a los colectivos más vulnerables y el refuerzo de la estabilidad de precios. Por lo que respecta a los menores, esta norma concede automáticamente la protección temporal a todos los menores afectados por crisis humanitarias y, en concreto por el conflicto de Ucrania, sin distinguir según su nacionalidad, ni si están o no acompañados. Además, se les conceden derechos que van más allá

¹³⁸ Público, «El difícil año en España de los refugiados de Ucrania: ayudas que no llegan y familias que regresan a pesar de la guerra», 22 de febrero de 2023. <https://www.publico.es/sociedad/difícil-ano-espana-refugiados-ucrania-ayudas-no-llegan-familias-regresan-pesar-guerra.html>

¹³⁹ Resolución de 8 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal, por la que se establece la planificación extraordinaria de prestaciones, actuaciones o servicios del sistema de acogida en materia de protección internacional para atender mediante acción concertada las necesidades derivadas del desplazamiento de personas como consecuencia de la guerra en Ucrania (*BOE* n.º 271, de 11 de noviembre de 2022).

¹⁴⁰ RD 672/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para promover y fomentar una mejor atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes (*BOE* n.º 184, de 2 de agosto de 2022).

de los otorgados a menores españoles o de otras nacionalidades no afectados por crisis humanitarias, como el derecho a permanecer con los hermanos en un mismo lugar o familia¹⁴¹.

En atención también a los menores, se crea la Comisión de Trabajo para la atención educativa de la población escolar procedente de Ucrania. Su objetivo es adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo la atención educativa de la población en edad escolar procedente de Ucrania; tanto en el ámbito de la educación no universitaria, como en la formación profesional. Para ello se trata de reforzar el contacto entre las diversas administraciones públicas, con el objeto de compartir y analizar las distintas medidas adoptadas y para el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles¹⁴². Actualmente, más de 36.000 estudiantes ucranianos desplazados están escolarizados en España, convirtiéndose así en el quinto país de la UE por número de escolarizaciones¹⁴³

En cuanto al derecho a solicitar asilo, el art. 22 del RD 1325/2003 recoge el derecho de las personas beneficiarias de protección temporal a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado conforme a la normativa interna en materia de asilo. Sin embargo, este artículo establece que «no se acumulará el beneficio de la protección temporal con los beneficios del solicitante de asilo cuando se esté tramitando la solicitud». Por tanto, en caso de que se les reconozca el estatuto de refugio, perderán el estatuto de protección temporal al ser el refugio un estatuto más amplio¹⁴⁴. Por el momento, los tribunales españoles deniegan, en la mayoría de casos, las solicitudes de refugio planteadas por personas que huyen de Ucrania con motivo del conflicto. Como ha mantenido la Audiencia Nacional en reiteradas ocasiones, «el asilo sólo se concederá si se producen actos de persecución en contra del peticionario del mismo, por lo que su existencia es el presupuesto esencial

¹⁴¹ En este sentido, véase: DURÁN RUIZ, F. J., «La regulación de la protección temporal...», *op. cit.*, p. 984.

¹⁴² Orden EFP/218/2022, de 18 de marzo, por la que se crea la Comisión de Trabajo para la atención educativa de la población escolar procedente de Ucrania (BOE n.º 69, de 22 de marzo de 2022).

¹⁴³ España es el quinto país de la UE por número de escolarizaciones: el 34% de las matriculaciones corresponde con el nivel de Educación Primaria, el 22% con el nivel de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), el 14% con el nivel de Educación Infantil y el 21% con la educación de idiomas y para adultos; Departamento de Seguridad Nacional, «Gestión de la crisis de la invasión...», *op. cit.*

¹⁴⁴ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, «Protección Internacional para desplazados ucranianos». <https://www.inclusion.gob.es/web/ucrania-urgente/w/proteccion-internacional-desplazados-ucrania>

para poder concederlo»¹⁴⁵. Sin embargo, para el tribunal es evidente que existe un conflicto armado internacional en Ucrania en cuyo contexto, la mera presencia de la persona en dicho territorio implica el temor a sufrir un daño o amenaza grave contra su vida o integridad física en los términos del artículo 15 c) de la Directiva o 10 c) de la Ley 12/2009. Por esta razón, en la mayoría de estos casos se resuelve conceder el estatuto de protección subsidiaria¹⁴⁶.

A juzgar por la diáspora que ya estaba presente con anterioridad al conflicto y que actúa a modo de red de acogida, y teniendo en cuenta el elevado número de personas que se han acogida a la protección temporal en España y las políticas de integración desplegadas por el Gobierno, cabe esperar que, una vez finalizada la vigencia de la protección temporal, muchas personas decidan quedarse en el país. Para ello deberán acogerse al régimen general de extranjería. Como consecuencia, es muy probable que el futuro sean muchas las solicitudes de protección internacional presentadas por ciudadanos ucranianos que, actualmente, disfrutan de la protección temporal en España. Aunque el sistema nacional español de asilo se caracteriza por un gran retraso en la tramitación de las solicitudes de asilo debido al elevado número de solicitudes presentadas de forma ininterrumpida desde la crisis migratoria de 2015¹⁴⁷. Por

¹⁴⁵ SAN de 19 de octubre de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, Rec. 733/2021, ECLI:ES:AN:2023:5265, FJ. segundo.

¹⁴⁶ En este sentido: SAN de 18 de enero de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Rec. 2064/2020, ECLI:ES:AN: 2023:159; SAN de 24 de febrero de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Rec. 1159/2020, ECLI:ES:AN: 2023:1041; SAN de 22 de marzo de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Rec. 1070/2021, ECLI:ES:AN: 2023:1437; SAN de 21 de abril de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6, Rec. 1038/2021, ECLI:ES:AN: 2023:2211; SAN de 17 de mayo de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Rec. 1689/2021, ECLI:ES:AN: 2023:2420; SAN de 15 de junio de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Rec. 533/2021, ECLI:ES:AN: 2023:4153; SAN de 10 de julio de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Rec. 940/2021, ECLI:ES:AN: 2023:3889; SAN de 17 de julio de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7, Rec. 6492/2021, ECLI:ES:AN: 2023:2470; SAN de 18 de julio de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7, Rec. 887/2021, ECLI:ES:AN: 2023:3928; SAN de 27 de septiembre de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Rec. 1692/2021, ECLI:ES:AN: 2023:4847; SAN de 19 de octubre de 2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, Rec. 733/2021, ECLI:ES:AN: 2023:5265

¹⁴⁷ Además, España es uno de los Estados miembros con menor porcentaje de concesión de protección internacional, con un 5% frente a la media europea del 33%; DI FILIPPO, M., ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive», *Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n.º 4, 2022, pp. 926-956, p. 952.

consiguiente, sería recomendable que el ya de por sí congestionado sistema de asilo español estableciera normas o criterios que permitan la rápida tramitación de las solicitudes de asilo presentadas por beneficiarios de protección temporal.

VI. EL FIN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL Y LAS MEDIDAS SUBSIGUIENTES

La Directiva de protección temporal prevé que la duración de la protección será, inicialmente, de un año. En caso de que persistan las causas que motivaron su activación, el Consejo puede decidir, por mayoría cualificada, prorrogarla por periodos de seis meses durante un plazo máximo de un año. Si persisten los motivos para la protección temporal, se podrá prorrogar un año más. Esto es, un total máximo de tres años. La Directiva de protección temporal también contempla que se pueda poner fin a la misma en cualquier momento, mediante la aprobación de una decisión del Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. Para ello, según el art. 6.2, la situación en el país de origen de los beneficiarios de la protección temporal debe ser tal que permita, de forma duradera, el regreso seguro de las personas a las que se otorgó la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y la obligación de los Estados miembros en materia de no devolución. En este sentido, la imposibilidad de regresar en condiciones seguras puede derivarse, por ejemplo, de un riesgo evidente para la seguridad de la persona afectada, situaciones de conflicto armado o de violencia permanente, riesgos documentados de persecución, u otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Asimismo, para que el regreso sea duradero, la persona interesada debe poder disfrutar en su país o región de origen de derechos activos, que le permitan esperar que se atiendan sus necesidades básicas en su país o región de origen, así como la posibilidad de reintegrarse en la sociedad¹⁴⁸.

¹⁴⁸ La Comisión señala que a la hora de determinar si el retorno se realiza en condiciones seguras y de forma duradera, los Estados miembros deben basarse en la situación general del país o región de origen. No obstante, la persona interesada debe poder demostrar que él en concreto no puede regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas o aportar suficientes indicios razonables en este sentido; Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382.

Como ya se ha explicado, como respuesta a la invasión rusa de Ucrania y en aplicación de la Directiva de protección temporal, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución el 4 de marzo de 2022, iniciando con ella el cómputo del tiempo de duración de la protección temporal, por un período inicial de un año, esto es, hasta el 4 de marzo de 2023. Posteriormente se prorrogó automáticamente por un año más, hasta el 4 de marzo de 2024. En octubre de 2023 alrededor de 4,1 millones de personas desplazadas se beneficiaban de protección temporal en la UE. A día de hoy, la situación en Ucrania no permite el retorno de estas personas a Ucrania en condiciones seguras y duraderas. Según ACNUR, más de cinco millones de personas están desplazadas dentro de Ucrania y más de diecisiete millones de personas necesitan ayuda humanitaria urgente. Además, debido a la volatilidad y a la incertidumbre de la situación en este país como consecuencia de las acciones hostiles de Rusia, sigue existiendo el riesgo de que en el futuro se produzcan afluencias masivas y más desplazamientos de personas que huyen de Ucrania hacia la UE. En este contexto, no parece probable que el elevado número de personas desplazadas en la UE que se benefician de protección temporal disminuya mientras continúe la guerra en Ucrania. Si se produjera un cese inmediato de la protección temporal y todas estas personas solicitaran protección internacional de inmediato, se podría poner en riesgo el funcionamiento eficaz de los sistemas nacionales de asilo. Por todo ello, y dado que persisten los motivos para continuar aplicando la protección temporal, el 19 de octubre de 2023 el Consejo decide prorrogar la protección temporal hasta el 4 de marzo de 2025¹⁴⁹. Una vez expirado el tiempo máximo de duración de la protección temporal, la misma llegará a su fin.

VI.1. *La aplicación de las normas sobre protección internacional y en general de las normas sobre extranjería*

Una vez finalizado el plazo máximo de duración de la protección temporal –el 4 de marzo de 2025–, los desplazados podrán solicitar la aplicación de la normativa que regula la protección internacional y también la que en general se aplica a los nacionales de terceros Estados. A menos que se mo-

¹⁴⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409 del Consejo de 19 de octubre de 2023 por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 (DOUE n.º 2409, de 24 de octubre de 2023)

difique la Directiva 2001/55/CE, lo cual no parece probable (epígrafe II.4). Como se ha señalado, la protección temporal no sustituye ni al refugio ni a la protección subsidiaria, ni es una alternativa a estos estatutos de protección internacional; más bien se trata de un precursor¹⁵⁰. Por tanto, la Directiva no anula los regímenes nacionales de protección internacional, sino que crea uno diferente y complementario, diseñado específicamente para situaciones que hacen esencial la acción a nivel supranacional¹⁵¹. De este modo, tanto durante la vigencia de la protección temporal, como cuando esta finalice, las personas acogidas a la protección temporal pueden presentar una solicitud de asilo en cualquier momento. Para ello, el Estado miembro responsable de examinar la solicitud presentada por el beneficiario de protección temporal será el Estado miembro que haya aceptado su traslado a su territorio (art. 18). Si bien, los Estados miembros podrán disponer que no pueda acumularse el beneficio de la protección temporal con el estatuto de solicitante de asilo cuando se esté examinando la solicitud, como sucede en España (epígrafe V).

Según los datos disponibles a finales de diciembre de 2023, se han presentado unas 43.649 solicitudes de asilo por parte de nacionales ucranianos en la UE¹⁵². En algunos Estados como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Islandia, Letonia, Países Bajos y Eslovenia, actualmente la decisión sobre las solicitudes de protección internacional presentadas por nacionales ucranianos que disfrutaban de la protección temporal sigue suspendida¹⁵³. Por el contrario, las solicitudes de protección internacional se están examinando en España Croacia, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Francia¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Para una comparación del marco jurídico de la Directiva sobre protección temporal con el procedimiento de asilo, véase: MILIOS, G., «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44, diciembre 2022, pp. 1-15, pp. 7 a 9.

¹⁵¹ ARENAS HIDALGO, N., «The eternal question...», *op. cit.*

¹⁵² Véanse los datos en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_en?prefLang=es&etrans=es

¹⁵³ La suspensión del procedimiento de asilo debido a la activación del régimen de protección temporal fue impugnada ante algunos tribunales nacionales. En Bulgaria e Islandia los tribunales reafirmaron en una serie de casos que la existencia de protección temporal no excluye el examen de una solicitud de protección internacional, de conformidad con lo establecido en la Directiva de protección temporal.

¹⁵⁴ European Union Agency for Asylum (EUAA). «Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine. A Year in Review», *op. cit.*, pp. 25 y 26.

Con carácter general, aunque la práctica entre los Estados miembros difiere en este sentido, las personas no pueden beneficiarse al mismo tiempo de los derechos derivados de la protección temporal y de la protección internacional –esto es, refugio o protección subsidiaria–. Este es el caso de España, como se ha explicado en el epígrafe V. Por consiguiente, cuando un beneficiario de protección temporal solicita protección internacional puede suceder que: esta le sea concedida, en cuyo caso su estatuto de protección temporal quedará suspendido; o que la protección internacional le sea denegada y, en el caso de que la protección temporal siga vigente en la UE, esta le será reactivada. Teniendo en cuenta que tanto la Directiva de protección temporal como la Directiva sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional¹⁵⁵ son normas de mínimos y, por tanto, cada Estado miembro puede decidir ampliar el catálogo de derechos de los beneficiarios de cada estatuto, los beneficios que comporta cada estatuto varían en función del Estado miembro. Por ello, la persona debe informarse sobre el contenido de los derechos específicos de cada régimen de protección en cada Estado miembro, como por ejemplo el acceso a la atención médica, a la vivienda, al mercado laboral, etc.¹⁵⁶.

De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la normativa europea en materia de protección internacional, el refugio solo se concede en el caso de que los actos de persecución se dirijan particularmente contra del peticionario, por lo que la existencia de tal circunstancia particular es presupuesto esencial para la concesión del refugio. Además, la protección subsidiaria completa el sistema de salvaguarda de los refugiados y su concesión se justifica cuando el peticionario acredita que tiene motivos fundados para creer que correría un riesgo real de sufrir un «daño grave» en caso de que fuera expulsado al país de origen de que se trate¹⁵⁷. Entre estos daños graves, el apartado c) del art. 15 de la Directiva de reconocimiento considera que existe un «daño grave» que justifica la concesión de la protección subsidiaria, «las amenazas graves e individuales contra la vida o

¹⁵⁵ 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 (DOUE n.º 180, de 29 de junio de 2013)

¹⁵⁶ Comisión Europea, «Personas que huyen de Ucrania: Tus derechos en la UE». https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_es

¹⁵⁷ STJUE de 18 de diciembre de 2014, *MBodj*, asunto C-542/13, EU:C:2014:2452, apdo. 30.

la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno». Por ende, el riesgo se aprecia de forma más general y en su evaluación predominan los factores colectivos, pudiéndose extender a personas sin consideración de su situación personal, justamente por derivarse de una violencia indiscriminada motivada exclusivamente por un conflicto armado internacional o interno¹⁵⁸.

En consecuencia, la gran mayoría de personas desplazadas de nacionalidad ucraniana podrán optar por la protección internacional a través del estatuto de protección subsidiaria, beneficiándose con ello de principio de *non refoulement*. Según los últimos datos publicados por la Agencia Europea de Asilo, de las 20 nacionalidades respecto de las que se dictaron un mayor número de resoluciones de protección internacional –refugio o protección subsidiaria– en primera instancia en 2022, la siria registró la tasa de reconocimiento más elevada, con un 93%, siguiéndole la ucraniana con un 86% y la eritrea con un 84%. En el caso de Ucrania, de ese 86% de tasa de concesión, alrededor de un 82% corresponde a la protección subsidiaria¹⁵⁹.

Los beneficiarios de protección temporal, además de las vías de protección internacional previstas por la normativa de la UE en materia de asilo, también pueden permanecer en el territorio de los Estados miembros a través de las vías de protección previstas por el propio Estado; como por ejemplo el arraigo o la protección por motivos humanitarios. En España, el art. 31.3 de la Ley de extranjería prevé la concesión de una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente¹⁶⁰. Así, aquellas personas que hayan permanecido dos años en España, carezcan de antecedentes penales y puedan demostrar la existencia de relaciones laborales en el país de una duración de, al menos, seis meses podrán obtener la residencia por arraigo laboral¹⁶¹.

¹⁵⁸ STJUE 17 de febrero de 2009, *Elgafaji*, asunto C-465/07, EU:C:2009:94, apdo. 32 a 38. De hecho, el legislador de la Unión previó la concesión de la protección subsidiaria únicamente en los casos en los que las circunstancias previstas en el artículo 15 de la Directiva de reconocimiento, se produjeran en el país de origen del solicitante; STJUE de 18 de diciembre de 2014, *MBodj*, asunto C-542/13, EU:C:2014:2452, apdo. 33.

¹⁵⁹ EUUA, «Informe sobre el asilo 2023. Resumen Ejecutivo», *op. cit.*, p. 24.

¹⁶⁰ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE n.º 10, de 12 de enero de 2000).

¹⁶¹ Asimismo, aquellas personas que demuestren su permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años, carezcan de antecedentes penales en España, tengan vínculos

VI.2. *Regreso voluntario y regreso forzoso*

La Directiva de protección temporal establece que los Estados miembros deben posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de protección temporal o de aquellas cuya protección haya llegado a su fin. Por tanto, se prevén dos tipos de regresos: el regreso voluntario y el regreso forzoso una vez la expirado el tiempo previsto para la protección temporal.

Por lo que respecta al regreso voluntario, el derecho de una persona a regresar a su propio país se configura como un derecho fundamental¹⁶². En cualquier caso, los Estados miembros deben procurar que las personas que decidan regresar voluntariamente tomen la decisión con conocimiento de causa, para lo que podrán contemplar distintas vías exploratorias. Por ejemplo, desde el inicio del conflicto, muchas personas procedentes de Ucrania han efectuado visitas de corta duración a este país, principalmente para visitar a miembros de su familia, recuperar documentos, comprobar el estado de sus propiedades y la situación del país en general¹⁶³. Según ACNUR, la capacidad de regresar al hogar por breves períodos para mantener los vínculos con la familia o comprobar la situación imperante en la región, puede ayudar a facilitar retornos más duraderos en el futuro siempre que las condiciones lo permitan¹⁶⁴. En este sentido, la experiencia que ha dejado anteriores crisis de refugiados acontecidas en Europa demuestra que la mayor parte de las personas que llegan huyendo de una guerra suelen optar por permanecer, de forma permanente, en el Estado de acogida¹⁶⁵. Sin embargo, la encuesta de intenciones más reciente llevada a cabo por ACNUR indica que el 76% de las personas refugiadas procedentes de

familiares con otros extranjeros residentes y cuenten con un contrato de trabajo en el momento de la solicitud para un período que no sea inferior a un año, pueden solicitar la residencia por arraigo social.

¹⁶² El art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos declara que «toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país».

¹⁶³ En concreto, un 39% de los participantes en la última encuesta de intenciones de ACNUR informó que un miembro de su hogar había efectuado al menos una visita breve a su zona de origen desde el comienzo de su desplazamiento; ACNUR, «Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine», 6 July 2023. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/101747>

¹⁶⁴ ACNUR, «Posición de ACNUR sobre el retorno voluntario a Ucrania», junio de 2023. www.refworld.org/es/pdfid/64a8913d4.pdf

¹⁶⁵ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres», *Real Instituto Elcano* 28/2022, 4 de abril de 2022, p. 6. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>

Ucrania quiere volver algún día a su hogar; aunque solo el 14% de ellas prevé hacerlo en los próximos meses¹⁶⁶.

Es recomendable que el estatuto de protección temporal y los derechos asociados a este no se vean afectados por regresos temporales a Ucrania. Por ello, la Directiva solicita a los Estados miembros que examinen con benevolencia las solicitudes de regreso al Estado miembro de acogida de los beneficiarios de protección temporal que quieran regresar a este Estado miembro después de haber ejercido su derecho al regreso voluntario a su Estado de origen –en este caso, Ucrania–; siempre y cuando la protección temporal siga vigente¹⁶⁷. En este punto la Directiva no se expresa en términos imperativos. Por este motivo, los Estados miembros de acogida no están obligados a acoger nuevamente a las personas a las que ha brindado protección temporal y hayan querido regresar voluntariamente a Ucrania durante un determinado periodo de tiempo. Por ejemplo, los retornos a Ucrania se permiten con condiciones específicas en Croacia, donde es obligatorio informar del reingreso a las autoridades locales competentes. Mientras que en Luxemburgo se permite el regreso a Ucrania durante un breve período y se da la posibilidad de ayudar al reingreso en el Estado¹⁶⁸.

En el caso de las personas cuya protección temporal llegue a su fin y no puedan optar por la admisión en el Estado miembro, este deberá velar porque el regreso forzoso se lleve a cabo dentro del respeto de la dignidad humana. Las circunstancias que pueden motivar el fin de la acogida pueden obedecer a un cambio sobrevenido de las circunstancias que activaron el mecanismo de protección temporal, o el fin del plazo de duración. En estos casos, la Directiva hace hincapié en que, antes de llevar a cabo este regreso forzoso, el Estado miembro deberá examinar las razones humanitarias imperiosas que en determinados casos puedan hacer que el regreso sea imposible o poco viable

¹⁶⁶ Para el 90% de los encuestados las preocupaciones en materia de seguridad y protección en las zonas de origen son el principal impedimento al retorno en este momento. Además, el 90% de las personas encuestadas citó como preocupaciones clave la disponibilidad y el acceso a servicios básicos (como electricidad, agua y atención médica, oportunidades de empleo y vivienda adecuada). ACNUR, «lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine», *op. cit.*

¹⁶⁷ Además, la Comisión recomendó a los Estados miembros que permitan a dichas personas entrar por motivos humanitarios incluso si no cumplen las condiciones de entrada establecidas en el Código de fronteras Schengen; Comunicación de la Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania.

¹⁶⁸ ECRE, «Updated Information Sheet: Measures in Response to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine», 2nd December 2022. *op. cit.*

(art. 22). Como se ha señalado, el tenor de este precepto hace que el puente entre las razones humanitarias imperiosas y el asilo o la protección subsidiaria sea evidente. Con esta disposición el legislador habría querido establecer una suerte de cláusula humanitaria «definida en el marco general pero aplicable e interpretable por los Estados según el caso particular»¹⁶⁹.

Por su parte, el art. 22 de la Directiva impone la obligación a los Estados miembros de suspender el regreso forzoso de aquellas personas que hayan recibido protección temporal y, una vez finalizada, no estén en condiciones razonables de viajar. Como ejemplo expreso, la norma hace referencia a la interrupción de un tratamiento médico o un agravamiento del estado de salud. Asimismo, los Estados podrán, en términos discrecionales, suspender la salida de aquellas familias cuyos hijos menores estén escolarizados, permitiéndoles de este modo finalizar el curso escolar.

A la luz de la situación actual de Ucrania, ACNUR insta a los Estados a no devolver por la fuerza a los nacionales y antiguos residentes habituales de Ucrania, incluidos aquellos a los que se hubiera denegado sus solicitudes de asilo¹⁷⁰. Cuando se cumplen dos años desde el inicio del conflicto, la situación actual no parece permitir el retorno seguro de las personas desplazadas a Ucrania. Por tanto, los Estados miembros deberán continuar garantizando su seguridad y protección hasta que, o bien puedan encontrar otra solución duradera una vez finalizada la protección temporal, o bien puedan regresar de forma segura y, en cualquier caso, voluntaria.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La invasión a gran escala iniciada por Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022 ha recibido una solidaria respuesta sin precedentes por parte de la UE. Solidaridad y apoyo que se ha manifestado tanto a nivel económico y

¹⁶⁹ ARENAS HIDALGO, N., *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Universidad de Huelva, 2005, p. 306.

¹⁷⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2023/2409 del Consejo de 19 de octubre de 2023 por la que se proroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, p. 5. El Plan de Respuesta Humanitaria de 2023 estima que aproximadamente 17,6 millones de personas se encuentran necesitadas de asistencia humanitaria, especialmente en el este de Ucrania; UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, «Ukraine: Humanitarian Response Plan (February 2023)», 15 february 2023. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-humanitarian-response-plan-february-2023-enuk>

material, como político. Un componente clave de esta respuesta ha sido la decisión unánime de los Estados miembros de activar la Directiva de protección temporal por primera vez en la historia. Esta agresión ha provocado el mayor éxodo de personas que ha vivido Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Pero la rápida actuación por parte de las instituciones de la UE ha permitido que, tan solo transcurrida poco más de una semana desde el estallido del conflicto, millones de desplazados por la guerra en Ucrania obtuvieran acceso inmediato al mercado laboral, educación y formación profesional, asistencia sanitaria y alojamiento en la UE; en un contexto de aceptación general por parte de la ciudadanía de sus Estados miembros. No obstante, esta solidaria respuesta con el pueblo ucraniano no ha tenido el mismo alcance para aquellos que han abandonado Ucrania a causa de la invasión rusa, pero no gozan de la nacionalidad ucraniana o de un estatuto de protección internacional previamente reconocido.

La Directiva de protección temporal ha demostrado ser un mecanismo eficiente para hacer frente a situaciones de afluencia masiva. Esta norma ofrece un marco jurídico claro para la protección de las personas, permitiendo la convergencia entre los Estados miembros en las respuestas operativas y los procedimientos pertinentes. El mecanismo de protección temporal ha ofrecido una respuesta rápida, colectiva y eficiente en la acogida de los desplazados por el conflicto, que de ningún otro modo hubieran podido asumir los sistemas nacionales de acogida; resentidos ya de por sí por las incesantes oleadas de inmigrantes que llegan en busca de protección internacional. Pese a que la UE contaba con este instrumento desde hace más de veinte años, las complejas crisis migratorias que ha sufrido en los últimos años han sido gestionadas al margen de esta norma. En estos otros casos, el tratamiento ha pasado por soluciones *ad hoc* basadas en políticas de devolución o rechazo en fronteras, acuerdos de readmisión con terceros Estados no seguros o el levantamiento de muros para contener las llegadas. La respuesta de la UE a esta crisis migratoria provocada por la agresión rusa ha sido muy distinta, al abrir sus fronteras a través de vías legales y seguras, otorgando un trato digno a través de una respuesta conjunta y coordinada de sus Estados miembros, quienes han hecho gala de una inusual –pero no por ello no bienvenida– solidaridad sin precedentes. Una solidaridad no solo hacia el pueblo ucraniano, sino también hacia sus propios socios, en particular los Estados miembros vecinos de Ucrania, al compartir con ellos la responsabilidad de gestionar este flujo masivo de personas, así como su protección en la UE.

Este es el espíritu que pretende hacer efectivo el llamado Pacto de Migración y Asilo: lograr un nuevo equilibrio entre la responsabilidad colectiva y la solidaridad, promoviendo un reparto de la carga más predecible y equitativo entre los Estados miembros. Para garantizar una reacción común y rápida a las crisis migratorias, una de las propuestas de este Pacto es la adopción de un Reglamento de crisis. Esta propuesta de Reglamento establece un concepto de crisis cuya constatación permitiría activar el mecanismo de protección temporal. Con este fin, se introducen indicadores para decidir su activación, que tienen en cuenta la población y el PIB del Estado miembro que soporta la presión migratoria. La decisión correspondería a la Comisión a propuesta del Estado miembro; si bien las medidas de solidaridad a aplicar en favor del Estado deben ser decididas por el Consejo. De cara a su futura aplicación, no parece nada probable que la Comisión vaya a actuar por su cuenta cuando no exista consenso entre los Estados miembros, en un ámbito plagado de sensibilidades políticas como es la acogida masiva de personas nacionales de terceros Estados.

En efecto, en el caso de la aplicación de la Directiva de protección temporal como respuesta a la invasión rusa de Ucrania, la efectiva gestión de esta afluencia masiva de personas no ha residido tanto en la preexistencia de una legislación elaborada para gestionar específicamente esta necesidad, sino como en la voluntad política por parte de los Estados miembros de activar esta norma y establecer rápidamente las estructuras de apoyo correspondientes. La aplicación de la Directiva de protección temporal ha exigido un esfuerzo por parte de las instituciones de la UE, especialmente de la Comisión, quien a través de distintas recomendaciones, orientaciones y mecanismos de cooperación ha tratado de coordinar una respuesta en los distintos Estados miembros. En este sentido, la Plataforma de Solidaridad con Ucrania ha desempeñado una importante labor para garantizar dicha respuesta, proporcionando un foro de intercambio de opiniones y experiencias.

Estas medidas de coordinación han tratado de dar apoyo a los Estados miembros para que puedan hacer efectivos los derechos garantizados por el estatuto de protección temporal. Los Estados han tenido que hacer frente al desafío que supone acoger a miles de personas en sus territorios, a través de un instrumento normativo sin aplicación previa, en un contexto sin precedentes. Con todo, del estudio de la aplicación de la Directiva de protección internacional se infiere que, en términos de acogida, no parece que ningún Estado miembro se haya visto colapsado ante la llegada de miles de personas procedentes de Ucrania. Por lo que los sistemas de recepción parecen estar respon-

diendo adecuadamente, a pesar de la poca experiencia en la aplicación de esta norma. Tampoco se han generado tensiones de cierta importancia entre los Estados miembros respecto a las cargas de la acogida. Todo ello contrasta con la deficiente aplicación de las normas de asilo en crisis migratorias anteriores por parte de algunos Estados miembros. Como por ejemplo Hungría, Estado que acumula varias sentencias del TJUE en las que se declara el incumplimiento de las normas del SECA¹⁷¹.

El análisis de la aplicación de la Directiva de protección temporal evidencia algunas discrepancias entre las políticas de los Estados miembros dirigidas a hacer efectivos los derechos inherentes a este estatuto de protección. Divergencias que son especialmente notables por lo que respecta al acceso a una actividad retributiva, provocando que la tasa de empleo de los beneficiarios de protección temporal varíe considerablemente según el país. Asimismo, con carácter general, estas personas tienen dificultades a la hora de acceder a un empleo cualificado o a una opción de vivienda a largo plazo. Mientras que el principal obstáculo para el acceso a la asistencia sanitaria y la educación es el idioma. Además, otro de los escollos más destacados es el efectivo disfrute de los derechos derivados de la protección temporal por parte de los colectivos más vulnerables.

Por lo que se refiere a España, a pesar de su relativa lejanía geográfica del conflicto del Ucrania, es uno de los países que más ha ampliado el ámbito de aplicación de la Directiva y más personas desplazadas ha acogido. Todo ello gracias a una simplificación inédita de los procedimientos que permite obtener permisos de residencia y trabajo en menos de 24 horas.

Cuando el Consejo acordó la activación del mecanismo de protección temporal, los esfuerzos iniciales se centraban en la prestación urgente de servicios de protección y asistencia humanitaria a la población proveniente de Ucrania a su llegada a los Estados miembros. En este sentido, la notable cooperación entre autoridades, sociedad civil, empresas, particulares y comunidades ayudó a las autoridades locales a superar los desafíos que se presentaban en los primeros meses. Posteriormente, el enfoque principal ha residido en la inclusión socioeconómica de los desplazados, así como en la respuesta a las dificultades que supone el aumento de los desplazamientos. Aunque persisten

¹⁷¹ STJUE de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría, asunto C-808/18, EU:C:2020:1029; STJUE de 16 de noviembre de 2021, Comisión/Hungría, asunto C-821/19, EU:C:2021:143; STJUE de 22 de junio de 2023, Comisión/Hungría, asunto C-823/21, EU:C:2023:504.

incertidumbres respecto de las soluciones a largo plazo, de momento el Consejo ha decidido prorrogar la duración de la protección temporal hasta marzo de 2025.

Por tanto, mientras perdure el conflicto en Ucrania, es fundamental que las instituciones apoyen a las comunidades de acogida para que puedan continuar brindando servicios y asistencia a las personas, evitando eventuales crisis en el suministro de recursos que repercutan negativamente en el espíritu de solidaridad que, al menos en esta crisis migratoria, han demostrado los Estados miembros. Además, es necesaria una planificación más a largo plazo para garantizar que las necesidades especiales se abordan suficientemente y se proporciona atención esencial a los colectivos más vulnerables.

La UE cada vez se encuentra con más desafíos en materia migratoria que demandan soluciones rápidas centradas en la protección de las personas. La respuesta europea a las necesidades de millones de desplazados de Ucrania ha estado orientada a la protección, y bien podría servir de modelo político y operativo para el futuro. A este respecto, se han manifestado posturas críticas con el doble rasero aplicado por la UE respecto de otras crisis migratorias; por ejemplo, según el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, la población de Ucrania requiere nuestro apoyo y atención, tanto como la población que soporta las terribles consecuencias de los conflictos que se suceden en Siria y en Afganistán, entre otras situaciones de conflicto que provocan crisis migratorias en todo el mundo¹⁷².

Pero no parece probable que la actuación de la UE ante los desplazados ucranianos vaya a constituir un modelo para el futuro. Todo indica que se trata de una respuesta a unas circunstancias muy excepcionales, que se justifica por el enorme desafío que supone la invasión rusa de Ucrania para la UE y las repercusiones que en todos los órdenes conlleva este conflicto para esta organización internacional de integración y sus Estados miembros. La eficacia y compasión que la UE ha demostrado en la gestión de este desplazamiento de personas, en comparación con crisis migratorias anteriores que han amenazado la eficacia del propio SECA, demuestra que la decisión sobre la acogida de las personas con necesidad de protección internacional ha sido, es y probable-

¹⁷² Declaraciones iniciales del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi, en el Foro Mundial sobre los Refugiados, 13 de diciembre de 2023. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/discursos-y-declaraciones/declaraciones-iniciales-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los>

mente seguirá siendo, no solo una cuestión que dependa de los medios económicos y materiales que sean necesarios, sino en buena medida también una cuestión muy condicionada por la voluntad política de los Estados miembros.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRISKETA URIARTE, J., «La reubicación de los refugiados un déficit de solidaridad y una brecha en la Unión Europea: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15, Hungría y Eslovaquia contra el Consejo», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 44, 2018, pp.125-154.
- ABRISKETA URIARTE, J., «La activación de la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE para los refugiados ucranianos: un hecho aislado en el sistema de asilo de la UE», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., GONZÁLEZ HERREIRA, D. (coord.), *Desafíos jurídicos en la gestión internacional y europea de los flujos migratorios*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 187-216.
- ARENAS HIDALGO, N., *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria*, Universidad de Huelva, 2005.
- ARENAS HIDALGO, N., «Migraciones y asilo: análisis y perspectivas», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, 2021, pp. 21-36.
- ARENAS HIDALGO, N., «The eternal question: What does «mass influx» really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55», *Asile Project. Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 4 October 2022. <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>.
- ARENAS HIDALGO, N., «La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44, diciembre 2022, pp. 1-32.
- AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., «La «afluencia masiva de personas desplazadas» desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 57, 2022, pp. 77-116.
- CANO LINARES, A., «La activación y aplicación de la Directiva de protección temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: logros y desafíos», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n.º 38, 2022, pp. 69-99.

- CARRERA, S., INELI-CIGER, M., VOSYLIUTE, L. y BRUMAT, L., «The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy», *CEPS Policy Insights*, 2022, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-ukraine/>.
- CORTÁZAR ROTAECHE, C., «La protección subsidiaria como concepto diferente a la protección temporal. Hacia un derecho comunitario europeo en la materia», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (ed.), *La revitalización de los refugiados*, Universidad de Huelva, 2002, pp. 231-248.
- CORTÁZAR ROTAECHE, C., «La respuesta de la UE ante los refugiados de Ucrania: ¿excepción puntual o cambio de perspectiva?», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 49, 2023, pp. 339-352.
- COSTELLO, C. y FOSTER, M., «(Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination?», *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 22, n.º 2, 2022, pp. 244-280.
- CRESCENZI, A., «La crisi ucraina e l'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard», *Rivista Ordine Internazionale e diritti umani*, n.º 55, 2022, pp. 1160-1176.
- CRESPO NAVARRO, E., «La respuesta de la Unión Europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania», *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, issue 2/2022, pp. 44-67.
- DE LOS REYES RAMÍREZ, R., «El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XI en Europa?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 26, abril/junio 2022, pp. 1-18.
- DI FILIPPO, M., ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive», *Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n.º 4, 2022, pp. 926-956.
- DURÁN RUIZ, F. J., «La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73, 2022, pp. 951-993.
- FAGGIANI, V., *La protección internacional de los migrantes en la UE*, Aranzadi, 2023.
- FERRÉ TRAD, N., «La solidaridad europea en forma de protección temporal para las personas que huyen de Ucrania», *Anuario del Boletín de la Academia de Yuste. Reflexiones sobre Europa e Iberoamérica*, tomo 3, 2022, pp. 88-91.
- GARCÉS MASCAREÑAS, B., «Por qué esta crisis de refugiados es distinta», *CIDOB*, marzo de 2022. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/por_que_esta_crisis_de_refugiados_es_distinta#:~:text=No%20es%20la%20primera%20crisis,vuelto%20a%20geopolitizar%20el%20asilo

- GENÇ, H.D., ŞİRİN ÖN, N.A., «Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union», *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 2019, pp. 1-18.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «La invasión de Ucrania y el derecho al refugio en la Unión Europea», *Real Instituto El Cano*, 1 de marzo de 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/la-invasion-de-ucrania-y-el-derecho-al-refugio-en-la-union-europea/>.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., «La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres», *Real Instituto Elcano 28/2022*, 4 de abril de 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>
- INELI-CIGER, M., «Time to activate the temporary protection directive. Why the Directive can play a key role in solving the migratorion crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, n. 18, 2016, pp. 1-33.
- INELI-CIGER, M., *Temporary Protection in Law and Practice*, Brill Nijhoff, 2018.
- INELI-CIGER, M., «What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration», *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 novembre 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>.
- INELI-CIGER, M., «Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards», *Asile Project. Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 6 october 2022. <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>
- MILIOS G., «La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44, diciembre 2022, pp. 1-15.
- MOYA, D., «La crisis humanitaria de Ucrania debe forzar avances inesperados en el sistema de asilo europeo», *CIDOB*, marzo de 2023. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/la_crisis_humanitaria_de_ucrania_debe_forzar_avances_inesperados_en_el_sistema_de_asilo_europeo.
- NASCIMBENE, B., DI PASCALE, A., «The ‘Arab Spring’ and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa», *European Journal of Migration and Law*, vol 13, n.º 4, 2011, pp. 341-360.
- PORRAS RAMÍREZ, J.M., «La crisis de Ucrania, la aplicación de la Directiva de protección temporal en los desplazados, en casos de afluencia masiva, y el reconocimiento inmediato de derechos a los migrantes: ¿un progreso en la política

migratoria común de la Unión Europea?, *La Ley Unión Europea*, n.º 106, septiembre de 2022, pp. 1-26.

TAJAHUERCE BARRANCO, S., «La Unión Europea y las crisis migratorias de Siria y Ucrania», *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 36, julio 2023, pp. 656-677.

VAN SELM, J., «Temporary Protection for Ukrainians: learning the lessons of the 1990s?», *Asile Project. Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 11 April 2022. <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-for-ukrainians-learning-the-lessons-of-the-1990s/>

VILLAR, S.A., «Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE», *CIDOB*, mayo de 2017. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/documents_cidob/refugiados_e_in_solidaridad_en_la_ue_la_no_aplicacion_de_la_directiva_2001_55_ce.

