

ISSN 2785-5228



EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 2/2022

EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Anna Oriolo, University of Salerno (Italy)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)

Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)

Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

Ana Nikodinovska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)

Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)

Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)

Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)

Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)

Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)

Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)

Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)

Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)

Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)

Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)

Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)

Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)

Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)

Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)

Federico Casolari, University of Bologna (Italy)

Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)

Francesca Martínez, University of Pisa (Italy)

Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Ismail Tafani, University of Barleti (Albania)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2022, no. 2
MONOGRAPHIC ISSUE
*“EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs: Systems, Tools and
Procedures to Strengthen Security Towards the EU Accession Process”*

PREFACE

Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia 6

ESSAYS

Maria Eugenia Bartoloni
*La natura sui generis della Politica Europea di Vicinato: un “contenitore” di
competenze* 9

Marcella Cometti
*Il ruolo dell’Agenzia dell’Unione Europea per l’Asilo nel processo di
allargamento ai Balcani occidentali. Tra l’esternalizzazione del diritto di asilo e
supporto alla procedura di adesione* 24

Elena Crespo Navarro
*La respuesta de la Unión europea frente a las consecuencias migratorias de la
agresión rusa a Ucrania* 44

Sara Dal Monico
*The Principle of Solidarity and Integration in the EU: The Challenge of Western
Balkans* 68

Leticia Fontestad Portalés
La digitalización del auxilio judicial mutuo en Iberoamérica: Iber@ 88

Kamilla Galicz
Verso l’Unione europea: il progresso della normativa serba in materia di asilo
100

Heliona Miço
*The Right to Education of Asylum Seekers and Refugees. The Reflection of
International Instruments and Standards in Albanian Legislation* 115

Massimo Panebianco
Governance di sicurezza e difesa nel conflitto russo-ucraino 2022 127

Francesco Spera
*The Rule of Law as a Fundamental Value of the European Union Identity in the
Western Balkans: State of Play and Potential Challenges* 134

EPILOGUE

Teresa Russo

*Some Conclusions Concerning Key Elements of the Future of EU-Western
Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*

153

LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LAS CONSECUENCIAS MIGRATORIAS DE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

por Elena Crespo Navarro*

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. – 3. La protección temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania. – 3.1. Ámbito de aplicación personal de la protección. – 3.2. Duración de la protección y regreso de los beneficiarios tras el fin de la misma. – 3.3. Contenido de la protección. – 3.4. Garantías especiales para los menores. – 3.5. Coordinación y medidas de cooperación e intercambio de información para la aplicación de la protección. – 4. Breve reflexión final.

1. Introducción

La agresión rusa a Ucrania, que comenzó el pasado 24 de febrero de 2022, y la guerra que se mantiene desde entonces, ha provocado y sigue provocado a día de hoy terribles consecuencias para la población civil, motivando desplazamientos en masa, sobre todo de mujeres y niños¹. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a mediados de julio de 2022 más de 14 millones de personas habían abandonado sus hogares huyendo de la guerra, más de 6,2 millones de los cuales son desplazados internos². Además, a 11 de julio de 2022, se habían producido más de 7,5 millones de cruces de frontera procedentes de Ucrania y Moldavia, de los que 6,5 millones corresponden a nacionales ucranianos, según datos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)³. Las salidas del país se producen principalmente a través de Polonia (más de 3,5 Millones de personas), pero también de Rumanía, Hungría,

DOUBLE BLIND PEER REVIEWED ARTICLE

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Miguel Hernández de Elche (España).

E-mail: ecrespo@umh.es.

El presente trabajo se ha elaborado en el marco de las actividades de investigación de la Chaire Jean Monnet “Renforcer les valeurs de l’Union Européenne. Le rôle de la citoyenneté active” (Ref. 611526-EPP-12019-1-ES-EPPJMO-CHAIR).

¹ Según informe elaborado por ACNUR, Oficina Regional para Europa, basado en 4.900 entrevistas con personas procedentes de Ucrania en busca de refugio en República Checa, Hungría, Moldavia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia entre mediados de mayo y mediados de junio de 2022, el 90% de las personas desplazadas son mujeres y niños, ver UNHCR Regional Bureau for Europe, *Lives on hold: Profiles and intentions of Refugees from Ukraine, Czech Republic, Hungary, Republic of Moldova, Poland, Romania & Slovakia*, 12 July 2022, p. 3. Pueden verse algunas reflexiones sobre esta guerra desde la perspectiva del ordenamiento jurídico internacional contemporáneo en X. PONS RAFOLS, *La guerra de Ucrania, las Naciones Unidas y el Derecho Internacional: algunas certezas sistémicas insostenibles*, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 43, 2022.

² El número de desplazados internos por la guerra ha disminuido considerablemente en los dos últimos meses, habiendo llegado a ser de más de 8 millones en el mes de mayo de 2022, Ver OIM, UN Migration, *Ukraine Internal Displacement Report. General Population Survey, Round 6*, 23 June 2022, disponible en https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R6_final%20ENG.pdf.

³ Ver <https://prd.frontex.europa.eu/document/eu-countries-record-7-5-million-entries-from-ukraine-and-moldova/>.

Moldavia y Eslovaquia. Más de 276.000 de esas personas son nacionales de terceros Estados⁴.

Este trabajo tiene por objeto el análisis de la respuesta de la Unión Europea (UE) frente a esa vertiente de la guerra. Como es sabido, la reacción de la UE fue inmediata. Prácticamente solo una semana después de la agresión rusa, el 4 de marzo, a propuesta de la Comisión, el Consejo constató la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania mediante la adopción de la Decisión de Ejecución 2022/382⁵, permitiendo así iniciar de manera inmediata la protección temporal de las personas que salían de Ucrania huyendo del conflicto. El objetivo era otorgar protección y derechos inmediatos, reduciendo al tiempo la presión sobre los sistemas nacionales de asilo, mediante la activación de la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas⁶. El mismo día, 4 de marzo de 2022, la Comisión Europea presentó una Comunicación con directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores, a fin de facilitar el cruce en las fronteras con Ucrania, en la que planteaba, entre otras medidas para descongestionar los pasos fronterizos, la simplificación de los controles, especialmente respecto de las personas vulnerables, la posibilidad de organizar controles fuera de los pasos fronterizos o excepciones al cumplimiento de las condiciones de entrada en la UE por motivos humanitarios⁷. Unos días más tarde, la Comisión publicó una nueva Comunicación que contenía directrices dirigidas a los Estados miembros para la aplicación de la Decisión de Ejecución del Consejo 2022/382⁸.

A 26 de julio de 2022, 3.744.926 personas habían obtenido ya la protección temporal u otro tipo de protección similar conforme al Derecho interno respectivo en Europa⁹. En el caso de España, el número de resoluciones de protección temporal, entre el 11 de marzo y el 17 de julio de 2022, es de 130.842, de las cuales el 65 % son de mujeres y el 35% de hombres y un 36% de menores de 18 años¹⁰.

⁴ Hasta 5 de julio de 2022, según datos del Portal de datos sobre migración, <https://www.migrationdataportal.org/ukraine/crisis-movements>. El Portal de datos sobre inmigración, que funciona desde diciembre de 2017, es administrado y desarrollado por el Centro de Análisis de Datos Mundiales sobre la Migración (GMDAC) de la OIM y cuenta con el apoyo financiero de los Gobiernos de Alemania y del Reino Unido, disponible en <https://www.migrationdataportal.org/es/node/607>.

⁵ 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 art. 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicia la protección temporal*, de 4 de marzo de 2022, en DOUE L 71, de 4 de marzo de 2022.

⁶ Directiva 2001/55/CE, *relativa a las normas mínimas para la concesión de la 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*, de 20 de julio de 2001, en DOUE L 212, de 7 de agosto de 2001. Ver en la doctrina española N. ARENAS HIDALGO, *El sistema europeo de Protección Temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 55, No. 2 (2003), 745-778.

⁷ 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 las fronteras entre la UE y Ucrania*, C/2022/1404, en DOUE C 104 I, de 4 de marzo de 2022.

⁸ Comunicación de la Comisión *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo*, C/2022/1806, en DOUE C 126 I, de 21 de marzo de 2022.

⁹ Datos de ACNUR, disponibles en https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine#_ga=2.241546754.1232503603.1657732718-1730225541.1589904665.

¹⁰ Ve datos estadísticos de la Oficina de Asilo y Refugio (Ministerio del interior del Gobierno de España), disponibles en <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y->

Analizamos en este estudio el contenido y la aplicación práctica de la citada Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal en este caso.

2. La protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas

La Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas fue adoptada en el contexto de las guerras balcánicas¹¹ y tiene por objeto, conforme a su art.1, por un lado, establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas que no pueden regresar en condiciones seguras a su país de origen. Recordemos que la protección temporal forma parte de la política de control de fronteras, asilo e inmigración, competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros¹². Son, pues, solo normas mínimas, por lo que los Estados son competentes para establecer o mantener, si ya las tuvieran, normas más favorables en su legislación o práctica interna. Sin embargo, si el sistema nacional de protección es menos favorable en un determinado Estado miembro, dicho Estado debe garantizar que se reconozcan los derechos adicionales previstos en la Directiva¹³.

Por otro lado, la norma persigue fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a tales personas y asumir las consecuencias de la acogida. Ello supone fijar ciertas obligaciones estatales en relación con las condiciones de acogida. Obligaciones que conforme a lo dispuesto en la Directiva, han de ser equitativas y proporcionar un nivel adecuado de protección, excluyendo la discriminación¹⁴. Ello exige también establecer un mecanismo de solidaridad que la Directiva plantea, en su Capítulo VI, en dos aspectos. De un lado, solidaridad financiera, que se hace efectiva a través de los fondos de la UE¹⁵ y, de otro lado, solidaridad entre los Estados miembros en la acogida de los desplazados.

refugio/ucrania-proteccion-temporal/datos-diarios-y-acumulados-sobre-resoluciones-de-proteccion-temporal/julio-2022/WEB-acumulado-Proteccion-Temporal-Ucrania-DIARIO-8H_17-07-2022.pdf

¹¹ En sus Conclusiones adoptadas en la sesión de Tampere de 1999, el Consejo Europeo instó al Consejo a incrementar sus esfuerzos para lograr un acuerdo, basado en la solidaridad entre los Estados miembros, sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas e invitó a la Comisión a analizar las posibilidades al respecto, ver Pt. II pár.16 Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. La propuesta de Directiva que la Comisión presentó al año siguiente, se basa en un examen de los sistemas nacionales de protección temporal que numerosos Estados miembros pusieron en marcha de manera autónoma ante la afluencia masiva de desplazados que huían del conflicto de la Antigua Yugoslavia, con el fin de acelerar la admisión de esas personas, eludiendo o aplazando los largos procedimientos aplicables a las solicitudes de asilo. La Comisión señaló en su propuesta que tales sistemas nacionales eran imperfectos e incompletos, al haberse implantado de forma precipitada y puntual y que existían diferencias, pero también muchas coincidencias entre ellos y destacó las dificultades de coordinación, Pts. 2.1, 2.2, 2.4, 3.2 y 5.7 de la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del Consejo, *relativa a unas 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 estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida*, COM (2000) 303 final, en DOUE C 311 E, de 31 de octubre de 2000.

¹² Art. 4.2 j) y Capítulo 2 del Título V de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento de la UE, en DOUE C 202, de 7 de junio de 2016.

¹³ Considerandos 8 y 12, y art. 3.5 de la Directiva 2001/55/CE y Considerando 17 de la Decisión de Ejecución 2022/382.

¹⁴ Considerandos 15 y 16 de la Directiva.

¹⁵ Principalmente del Fondo de Asilo, Migración e Integración creado por el Reglamento (UE) 2021/1147, del Parlamento Europeo y del Consejo *por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración*, de 7 de julio de 2021, en DOUE L 251, de 15 de julio de 2021. Pero también por otras vías. Ver Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Acoger a las personas que huyen de la guerra en Ucrania: Europa*

La protección que brinda la Directiva 2001/55/CE no constituye un tercer estatuto, junto al del asilo-refugio o la protección subsidiaria. Es más bien un mecanismo de carácter excepcional que otorga una protección inmediata y limitada temporalmente al periodo de tiempo en el que la situación en el Estado de origen no permite el regreso en condiciones de seguridad y dignidad. En ese sentido, la Comisión Europea aclara que el objetivo de la norma no es eludir o impedir la aplicación por los Estados miembros de sus obligaciones en virtud de la Convención de Ginebra¹⁶, sino salvaguardar su plena aplicación, garantizando el acceso al procedimiento de asilo en todo momento. El objetivo es precisamente evitar la saturación y desestabilización de las instancias administrativas y/o judiciales competentes en materia de asilo y su repercusión negativa sobre los solicitantes de asilo y protección subsidiaria.

Así, la Directiva 2001/55/CE dispone en su art. 3.1 que la protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado e incluye un Capítulo IV sobre el acceso al procedimiento de asilo en el contexto de la protección temporal (arts. 17 a 19), conforme al cual las personas acogidas a la protección temporal deberán poder presentar una solicitud de asilo en cualquier momento. Si bien se deja libertad a los Estados para decidir que no pueda acumularse el beneficio de la protección temporal con el que se otorga a los solicitantes de asilo durante el examen de la solicitud¹⁷. Se mantiene la aplicación de los criterios para la determinación del Estado miembro responsable de la solicitud¹⁸, que será el Estado que haya aceptado al beneficiario de protección en su territorio. En el caso de que la solicitud de protección internacional fuera denegada, los Estados miembros se asegurarán de que la persona en cuestión disponga o recupere, en caso de que ya le hubiera sido reconocida anteriormente, la protección temporal¹⁹.

La activación de la Directiva 2001/55/CE y, en consecuencia, la puesta en marcha de la protección temporal que regula, requiere la presencia de una situación de afluencia masiva de desplazados²⁰. La Comisión Europea afirmó en su propuesta que el concepto de afluencia masiva recogido en la Directiva supone la confluencia de tres fenómenos. En primer lugar, la afluencia ha de proceder de un mismo país o una misma zona geográfica, de tal modo que la afluencia coyuntural y acumulativa de solicitantes de asilo procedentes de diferentes países no desencadenaría la aplicación de la protección temporal. En segundo lugar, ha de tratarse de un flujo masivo que no pueda ser absorbido por el sistema de asilo, por lo que tampoco una llegada gradual de personas desplazadas procedentes de un mismo país o zona de origen daría lugar a la protección, salvo que en

se prepara para cubrir las necesidades, COM (2022) 131 final, de 23 de marzo de 2022, pp. 16-17 y Comunicación *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*, en DOUE C 233, de 16 de junio de 2022, pp. 11-13.

¹⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, ratificados por España el 14 de agosto de 1978, en BOE de 21 de octubre de 1978.

¹⁷ En virtud de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, *por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional*, de 26 de junio de 2013, en DOUE L 180, de 29 de junio de 2013.

¹⁸ Conforme al Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido)*, de 26 de junio de 2013, en DOUE L 180, de 29 de junio de 2013.

¹⁹ Pts. 1.4, 2.2, 2.3, 5.3 y 5.7 de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión, COM (2000) 303 final, y art. 3.1 y Capítulo IV de la Directiva 2001/55/CE (arts. 17 a 19).

²⁰ El art. 2. d) define la afluencia masiva como la llegada de un número importante de personas desplazadas procedentes de un país o una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación.

un determinado momento se intensifican esas llegadas poniendo en riesgo el sistema de asilo. Y, finalmente, para activar la protección temporal prevista en la Directiva se hace necesaria una constatación de la situación por parte del Consejo ante la imposibilidad de fijar de forma numérica de antemano lo que puede constituir una afluencia masiva.

Han transcurrido casi 20 años desde la finalización del plazo para la trasposición de la Directiva a los ordenamientos internos²¹ sin que nunca se haya producido su activación hasta la fecha. Y no porque no se hayan producido en estos años otras situaciones críticas que han dado lugar a la afluencia de grandes flujos de personas desplazadas como consecuencia de conflictos, eso sí, no desencadenados en Europa, que han puesto a prueba el denominado Sistema Europeo Común de Asilo²², afectando principalmente a algunos Estados miembros de primera línea.

Merece una atención especial la conocida como “crisis de los refugiados”, derivada de la gran llegada de personas, muchas de ellas solicitantes de asilo, que alcanzó su punto álgido en 2015 como consecuencia de la guerra en Siria. Ese año se detectaron más de 1,8 millones de cruces ilegales de las fronteras exteriores, según datos de Frontex²³ y se presentaron 1,28 millones de solicitudes de protección internacional²⁴. No hubo, sin embargo, acuerdo para aplicar la Directiva 2001/55/CE²⁵. La UE adoptó entonces una batería de medidas, algunas a corto plazo, para reaccionar de forma urgente a la tragedia humana, como las que iban dirigidas a tratar de hacer efectivo el principio de solidaridad²⁶, con terceros Estados, a través del mecanismo del reasentamiento, pero también con los Estados miembros de primera línea (Grecia e Italia, en aquel momento) por la vía de la reubicación. En efecto, sobre la base del art. 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE, el Consejo adoptó dos Decisiones de reubicación²⁷ en favor de Grecia e Italia, en las que fijó la meta inicial de reubicación de 160.000 personas en total (40.000 y 120.000 personas, respectivamente). Sin embargo, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas europeo en su informe sobre el tema, esas cifras resultaron más de una negociación política, que de un análisis sólido de la previsión de flujos migratorios²⁸.

²¹ En España la trasposición de la Directiva se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, en BOE de 25 de octubre de 2003.

²² Ver art. 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

²³ Frontex, *Risk Analysis for 2016*, disponible en https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

²⁴ Comunicación de la Comisión *sobre un nuevo Pacto de inmigración y asilo*, COM (2020) 609 final, p. 2.

²⁵ A. MANGAS MARTÍN, *Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados*, en *Economía Exterior*, No. 75, invierno 2015-2016, p. 7.

²⁶ De acuerdo con el art. 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las políticas de la UE en materia de control de fronteras, asilo e inmigración y su ejecución deben regirse por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero.

²⁷ Decisión 2015/1523 del Consejo, *relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia*, de 14 de septiembre de 2015, en DOUE L 239, de 15 de septiembre de 2015, y Decisión 2015/1601 del Consejo, *por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia*, de 22 de septiembre de 2015, en DOUE L 248, de 24 de septiembre de 2015.

²⁸ Dado que 7.744 plazas (de las 40.000) nunca se asignaron y que 54.000 (de las 120.000) se ofrecieron para el reasentamiento de sirios desde Turquía tras la Declaración UE-Turquía (de 18 de marzo de 2016, ver texto en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>), en realidad los Estados miembros se comprometieron legalmente a reubicar solo a 98.256 personas, 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*, No. 24, 2019, pár. 36, p. 22.

Si bien gracias a las Decisiones de reubicación se pudo conceder protección a un buen número de solicitantes que de otro modo se habrían quedado en Italia o Grecia, o se habrían trasladado a otros países de manera irregular, el número de solicitantes de asilo reubicados no fue suficiente para aliviar de manera efectiva la presión sobre los sistemas de asilo de Grecia e Italia. El escaso rendimiento de los programas fue debido, principalmente, al bajísimo número de candidatos registrados que podían optar a la reubicación²⁹, pero también a la negativa de algunos Estados a cumplir con las obligaciones de reubicación. La reubicación se hizo efectiva, no sin dificultades, en 22 Estados miembros³⁰ y en 3 países asociados (Liechtenstein, Noruega y Suiza). Hungría y Polonia no llevaron a cabo ninguna reubicación. Otros Estados como la República Checa y Bulgaria aplicaron limitaciones basadas en preferencias que no encontraban fundamento en las Decisiones (por ejemplo, ningún eritreo en Bulgaria, o solo candidatos con documentos de identificación y de viaje en República Checa)³¹.

Tampoco se activó la Directiva 2001/55/CE ante otras situaciones críticas más recientes, como frente a la instrumentalización política de la migración por parte de Bielorrusia con el traslado organizado por el Estado de miles de refugiados (en su mayoría iraquíes, afganos y sirios) a las fronteras con los Estados miembros de la UE en su intento

²⁹ Aunque se consiguió reubicar a un alto porcentaje del total de candidatos registrados en Grecia e Italia (80 y 89 %, respectivamente), las personas reubicadas representaron solo alrededor del 4 % de todos los solicitantes de asilo de Italia y cerca del 22 % de los de Grecia. En virtud de las Decisiones de reubicación, solo podían optar a la reubicación aquellas nacionalidades con una tasa media de reconocimiento de asilo en la UE equivalente o superior al 75 % y que, por tanto, tenían una elevada probabilidad de obtener protección internacional en los Estados miembros de reubicación. Como aclara el Tribunal de Cuentas en su informe, las Decisiones de reubicación se aplicaron a quienes llegaron a dichos Estados entre el 24 de marzo de 2015 y el 26 de septiembre de 2017, siendo la siria y la eritrea las dos principales nacionalidades que pudieron optar a la reubicación durante todo el período, mientras que los iraquíes pudieron hacerlo solo hasta el 15 de junio de 2016. Sin embargo, los Estados miembros de acogida solo aceptaron candidatos a la reubicación llegados a Grecia antes del 20 de marzo de 2016 (fecha de entrada en vigor de la Declaración UE-Turquía). Las Decisiones entraron en vigor en el punto álgido de la crisis migratoria, cuando la mayoría de los migrantes que podrían haber sido candidatos potenciales a la reubicación ya se dirigían, en un proceso de migración secundaria, a otros Estados miembros ante la falta de capacidad de las autoridades griegas e italianas para identificar a todos los candidatos que podían optar a la reubicación en su territorio. De modo que, finalmente, solo 34.705 migrantes pudieron optar a la reubicación (12.706 procedentes de Italia y 21.999 de Grecia), Informe especial Tribunal de Cuentas europeo, párs. 37-38, 40-44 y 48, pp. 22, 25 y 26.

³⁰ Aunque, como ya hemos señalado, no se cumplieron plenamente los compromisos. En el caso de España, llegó a producirse la declaración del incumplimiento del Estado en el plano judicial. Así lo hizo el Tribunal Supremo español (Sala de lo contencioso-administrativo), Sentencia No. 2546/2918, de 9 de julio, ECLI:ES:TS:2018:2546, en la que dicho Tribunal declaró que el Estado español había incumplido parcialmente las obligaciones administrativas de tramitación previstas en las Decisiones del Consejo de 2015, y que debía, por tanto, continuar la tramitación de las mismas. Dinamarca quedó voluntariamente excluida en virtud del Protocolo no. 22 sobre la posición de Dinamarca al Tratado de la UE.

³¹ Informe especial del Tribunal de Cuentas europeo, párs. 38 y 49, pp. 23 y 27. Ver también Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Decimotercer informe sobre reubicación y reasentamiento*, COM (2017) 330 final, de 13 de junio de 2017. El Tribunal de Justicia de la UE desestimó los recursos de anulación interpuestos por la República Eslovaca y Hungría frente a la Decisión del Consejo 2015/1601, Tribunal de Justicia de la UE, Sentencia de 6 de septiembre de 2017, Asuntos acumulados C-643/15 and 647/1, *República Eslovaca y Hungría c. Consejo de la Unión Europea* Cases, ECLI:EU:C:2017:631. Posteriormente, declaró que al incumplir los compromisos establecidos en el mecanismo de reubicación, Polonia, Hungría y la República Checa habían incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la UE, Tribunal de Justicia de la UE, Sentencia de 2 de abril de 2020, Asuntos acumulados C-715/17, 718/17 y 719/17, *Comisión Europea c. República de Polonia y otros*, ECLI:EU:C:2020:257. Respecto a la actuación de las autoridades de Hungría entre los años 2015 y 2020, el Tribunal declaró el incumplimiento por parte de dicho Estado de las normas de la UE que regulan el asilo y el retorno, Tribunal de Justicia de la UE, Sentencia de 17 de diciembre de 2020, Asunto C-808/18, *Comisión c. Hungría*, ECLI:EU:C:2020:1029.

de desestabilizar la UE, que afectó principalmente a Letonia, Lituania y Polonia³² o respecto de los desplazados por la situación en Afganistán³³.

Tanto es así, que la propia Comisión Europea propuso su derogación en el nuevo Pacto europeo sobre inmigración y asilo³⁴ en el que incluye una propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo³⁵. La Comisión afirmó en dicha propuesta que la activación de la Directiva había resultado imposible ante la falta de acuerdo entre los Estados miembros, concluyendo que: “*ya no responde a la realidad y a las necesidades actuales de los Estados miembros y debe derogarse*”³⁶.

Esta propuesta de Reglamento para situaciones de crisis y fuera mayor, además de prever ciertas excepciones para esas situaciones respecto de la aplicación de los procedimientos de asilo y retorno y del mecanismo de solidaridad establecidos en virtud del resto de propuestas presentadas en el marco del nuevo pacto de inmigración y asilo, incluía la posibilidad de conceder una protección inmediata en esas situaciones³⁷. Ahora bien, el planteamiento es diferente al de la protección temporal de la Directiva 2001/55/CE, ya que tal como está redactada la propuesta, esa opción estaría limitada a quienes ya son solicitantes de protección internacional. La concesión de esa protección inmediata supondría la suspensión del procedimiento de examen de la solicitud. Esa interpretación se confirma a la vista de la explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta, en las que la Comisión señala que las personas que gozan de protección inmediata siguen siendo solicitantes de protección internacional, pero deben disfrutar del conjunto de derechos económicos y sociales aplicables a los beneficiarios de protección subsidiaria³⁸. Dice la Comisión que la concesión de protección inmediata no

³² Acción que recibió el rechazo y condena por parte del Consejo Europeo en sus Conclusiones de 24 y 25 de junio de 2021, pár. 13, Ver <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/belarus/>.

³³ En relación con las personas desplazadas como consecuencia de la situación en Afganistán tras la toma del poder por los talibanes, la acción de la UE fue principalmente de apoyo, sobre todo económico, a los países de acogida de la región a través de los Programas y organismos de la ONU, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_382.

³⁴ 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*, COM (2020) 609 final, de 23 de septiembre de 2020.

³⁵ 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.

³⁶ *Ibid*, p. 10.

³⁷ Ver sobre este tema E. CRESPO NAVARRO, *The Reform of the Common European Asylum System: The New Pact on Immigration and Asylum*, in L. PASQUALI (ed.), *Solidarity in International Law. Challenges, Opportunities and the Role of Regional Organizations*, 2022, pp. 191-217, pp. 212-214. La propuesta de Reglamento define la situación de crisis en su art. 2 como una situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro o desembarcan en su territorio después de operaciones de búsqueda y salvamento, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que haga que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro deje de ser funcional y pueda tener consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo o el Marco Común; o un riesgo inminente de una situación de ese tipo. Aunque en esa definición no se dice nada sobre la procedencia de esa afluencia masiva de personas, en el sentido de que deban proceder de un mismo país o una misma zona geográfica, como señalaba la Comisión en su propuesta de Directiva 2001/55/CE para la aplicación de la protección temporal, lo cierto es que la protección inmediata prevista en esta propuesta de Reglamento, estaría limitada, según lo dispuesto en su art. 10, a aquellas personas desplazadas procedentes de terceros países que corran un riesgo elevado de ser sometidas a violencia indiscriminada, en situaciones excepcionales de conflicto armado, y que no puedan volver a su país de origen.

³⁸ El Art. 2. f) de la Directiva 2011/95/UE define “*persona con derecho a protección subsidiaria*” como un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves

exime al Estado miembro de la obligación de determinar el Estado miembro responsable de examinar la solicitud, pero permite que la persona en cuestión disfrute de ese estatuto mientras se lleva a cabo el procedimiento y que, en el caso de que se determinara que otro Estado miembro es el responsable, la protección inmediata cesaría cuando se llevase a cabo el correspondiente traslado. En el caso de que las personas en cuestión se desplazasen a otros Estados miembros y solicitasen protección internacional allí, el Estado miembro responsable también estaría obligado a hacerse cargo de ellas³⁹.

3. La protección temporal de personas desplazadas procedentes de Ucrania

El art. 5 de la Directiva 2001/55/CE, requiere la constatación de la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas mediante una Decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión⁴⁰. Dicha Decisión, de la que ha de informarse al Parlamento Europeo, determina la aplicación obligatoria en todos los Estados miembros⁴¹ de la protección temporal a las personas a las que se refiera, pues debe incluir una descripción de los grupos concretos de personas a los que será de aplicación la protección, además de la fecha desde la que surtirá efecto, así como información de la capacidad de recepción de los Estados miembros e información de la Comisión, del ACNUR y otros organismos internacionales pertinentes. La Decisión del Consejo ha de basarse en esa información y en el examen de la situación y de la magnitud de los movimientos de personas, así como en la conveniencia de establecer la protección temporal a la vista de las posibilidades de ayuda de urgencia y acciones *in situ* o su insuficiencia.

En el caso que analizamos, fue la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, la que constató la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania con el efecto de que se iniciase la protección temporal a la luz de la información

definidos en el art. 15 (condena a la pena de muerte o su ejecución, o tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, o amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno) y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país, Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, *por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)*, de 13 de diciembre de 2011, en DOUE L 337, de 20 de diciembre de 2011.

³⁹ De acuerdo con el art. 10 de la propuesta de Reglamento, en una situación de crisis y sobre la base de un acto de ejecución de la Comisión, los Estados miembros podrían suspender el examen de las solicitudes de protección internacional respecto de las personas desplazadas procedentes de terceros países que corran un riesgo elevado de ser sometidas a violencia indiscriminada, en situaciones excepcionales de conflicto armado, y que no puedan volver a su país de origen. Los Estados miembros concederían el estatuto de protección inmediata a las personas afectadas, a menos que representasen un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro. Dicho estatuto se aplicaría sin perjuicio de su solicitud de protección internacional en trámite en el Estado miembro en cuestión. Añade, además el artículo, que los Estados miembros deberán reanudar el examen de las solicitudes de protección internacional que hayan sido suspendidas en el plazo máximo de un año. En cuanto al contenido, los Estados miembros deben garantizar que los beneficiarios de la protección inmediata tengan acceso efectivo a todos los derechos aplicables a los beneficiarios de protección subsidiaria, COM (2020) 613 final.

⁴⁰ La Comisión deberá examinar cualquier solicitud de un Estado miembro de presentar dicha propuesta.

⁴¹ Salvo Dinamarca, en virtud del Protocolo no. 22 al Tratado de la UE sobre la posición de Dinamarca. No obstante, este Estado ha adoptado una normativa especial para conceder permiso de residencia temporal a las personas desplazadas de Ucrania, y facilita información accesible al respecto en ucraniano e inglés, ver <https://en.kriseinformation.dk/>.

y circunstancias en presencia. El Consejo tuvo en cuenta, no solo la situación de conflicto armado generada por la agresión rusa a Ucrania el 24 de febrero de 2022 (agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania, en palabras del Consejo Europeo), también el número de personas que a 1 de marzo había llegado ya a la UE desde Ucrania (650.000) y las previsiones de ACNUR de desplazamiento de personas. Tuvo además particularmente en cuenta el Consejo el hecho de que, desde el 11 de junio de 2017, los ciudadanos ucranianos con pasaportes biométricos 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 días⁴². Desde entonces, más de 3 millones de ucranianos provistos de pasaportes biométricos habían visitado ya la UE⁴³. La Decisión del Consejo se basa igualmente en la estimación, basada en la experiencia adquirida tras la anexión rusa en 2014 de Crimea y de la ciudad de Sebastopol y la guerra en el Este de Ucrania, de que la mitad de los ucranianos que llegasen a la UE se reunirían con miembros de su familia o amigos llegados con anterioridad o buscarían empleo⁴⁴.

3.1. Ámbito de aplicación personal de la protección

Como ya hemos señalado, el citado art. 5 de la Directiva 2001/55/CE dispone que, tanto la propuesta de la Comisión, como la Decisión del Consejo de constatación de la afluencia masiva de personas desplazadas deberán contener una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplica la protección temporal.

⁴² El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, de 21 de marzo (en DOUE L 161 de 29 de mayo de 2014) dispone en su art. 19. 3 que: “*Las Partes darán pasos graduales hacia la consecución en su momento de un régimen exento de visados, siempre que se den las condiciones que garanticen la seguridad y la gestión adecuada de los desplazamientos (...)*”. Dicho Acuerdo está plenamente en vigor desde el 1 de septiembre de 2017, pero determinadas disposiciones del mismo, entre ellas el citado art. 19, se aplicaron provisionalmente desde 1 de noviembre de 2014 conforme a lo dispuesto en el art. 4 la Decisión del Consejo 2014/668/UE, de 23 de junio de 2014 (en DOUE L 278, de 20 de septiembre de 2014). Ver Aviso sobre la aplicación provisional en DOUE L 311, de 31 de octubre de 2014). El 11 de junio de 2017 entró en vigor el Reglamento 2017/850 del Parlamento Europeo y del Consejo (en DOUE L 133, de 22 de mayo de 2017) por el que se modificaba el Reglamento 539/2001, sustituido por el actual 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 esta obligación (versión codificada)*, de 14 de noviembre, en DOUE L 303, de 28 de noviembre de 2018, que sacó a Ucrania de la lista del Anexo I para pasarla al Anexo II que recoge la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para estancias inferiores a 90 días en periodos de 180 días.

⁴³ Ucrania es también uno de los principales beneficiarios del Programa Erasmus+ de la región, Ver ficha informativa sobre las relaciones de la UE con Ucrania, *Facts and Figures about EU-Ukraine Relations*, disponible en la Web del Consejo, <https://www.consilium.europa.eu/media/44402/685-annex-5-f-ukraine-factsheet.pdf>.

⁴⁴ Considerado 6 de la Decisión de Ejecución 2022/382. Sin embargo, la Comisión destacó que, a mediados de junio, solo un número relativamente reducido de personas en edad laboral se había incorporado al mercado laboral de la UE o inscrito en los servicios públicos de empleo. Para la Comisión el motivo podría encontrarse en los traumas físicos y psicológicos, el proceso de aclimatación en el Estado miembro de acogida, la falta de información sobre las oportunidades disponibles o a otros obstáculos (como el idioma y el cuidado de los hijos) y para fomentar el acceso al empleo dirige a los Estados unas orientaciones políticas, 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*, en DOUE C 233, de 16 de junio de 2022.

En ese sentido, la Decisión de ejecución 2022/382 reconoce de forma automática en su art. 2.1 la protección temporal a todos los nacionales ucranianos que residían en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022, así como a los apátridas y nacionales de terceros Estados que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente⁴⁵ en Ucrania antes de esa fecha y a los miembros de las familias de unos y otros (siempre que la familia ya estuviera presente y residiendo en Ucrania antes de la fecha del comienzo de la guerra, es decir, antes del 24 de febrero).

Se consideran familiares a estos efectos conforme a lo dispuesto en el art. 2.4 de la Decisión de Ejecución del Consejo, en primer lugar, el cónyuge o pareja de hecho con la que la persona con derecho a protección mantenga una relación estable, en este último caso, solo si la legislación o la práctica del Estado miembro de acogida otorga a las parejas de hecho un trato comparable al de las parejas casadas en virtud del Derecho nacional. Es cierto que en este punto el ámbito de aplicación de la protección temporal es más amplio que el de la Directiva sobre la reagrupación familiar, que se limita a reconocer al cónyuge como miembro de la familia reagrupable⁴⁶, mientras que las parejas de hecho en relaciones de larga duración y las uniones registradas y sus hijos entrarían en la cláusula facultativa del art. 4.3 de la citada Directiva que permite a los Estados miembros, por vía legislativa o reglamentaria, es decir, conforme a su propio ordenamiento interno, autorizar su entrada y residencia. Sin embargo, la Decisión de Ejecución 2022/382 que analizamos, como la Directiva 2001/55/CE en la que tiene su base (art. 15.1 a), limitan el reconocimiento de la protección temporal en estos casos a los supuestos en los que el Estado de acogida reconozca este tipo de uniones, lo que no ocurre en todos los Estados miembros⁴⁷, por lo que el resultado práctico sería el mismo.

Se consideran igualmente familiares los hijos menores solteros de la persona con derecho a protección temporal o los de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados. Merece la pena destacar que la Decisión se refiere exclusivamente a los hijos del cónyuge, pero no menciona expresamente a los hijos de la pareja de hecho, como sí hace el art. 15.1 a) de la Directiva 2001/55/CE⁴⁸. Finalmente, se consideran igualmente familiares otros parientes cercanos que vivieran juntos (como parte de la unidad familiar) en el momento de las circunstancias y que dependieran total o principalmente en aquel momento de la persona con derecho a la protección temporal. Ni la Decisión ni la Directiva 2001/55/CE incluyen a los parientes que dependieran del cónyuge o de la pareja del reagrupante.

Por otra parte, la Decisión obliga también a los Estados miembros a conceder esa misma protección temporal u “*otra protección adecuada*”⁴⁹ conforme a su Derecho

⁴⁵ Respecto al concepto de “protección nacional equivalente”, las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382, aprobadas por la Comisión, señalan que dicha protección abarca la protección temporal o la protección humanitaria y que la propia Comisión está recabando información al respecto de las autoridades ucranianas sobre esas formas de protección complementaria y los documentos expedidos a los beneficiarios en Ucrania, Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo, p. 3

⁴⁶ Art. 4.1 a) de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, *sobre el derecho a la reagrupación familiar*, de 22 de septiembre de 2003, en DOUE L 251, de 3 de octubre de 2003.

⁴⁷ No se contemplan las uniones registradas en la legislación de Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia, ver https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_es.htm.

⁴⁸ En todo caso, una interpretación conforme al espíritu de la Directiva, supondría no limitar la protección a los descendientes del cónyuge y considerar incluidos a los de la pareja de hecho, si bien en función de la legislación interna del Estado de acogida.

⁴⁹ Esa protección nacional no tiene que ser idéntica a la protección temporal, pero, puesto que los Estados miembros deben respetar la Carta de Derechos Fundamentales UE (en DOUE C 202, de 7 junio de 2016) y el espíritu de la Directiva 2001/55/CE, al menos deberá garantizar el respeto de la dignidad humana y,

interno a apátridas y nacionales de terceros Estados que puedan demostrar que tenían residencia permanente legal en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 sobre la base de un permiso de residencia válido expedido conforme al Derecho ucraniano y “*que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas*” (art. 2.2). Conviene llamar la atención sobre el hecho de que la protección que debe otorgarse a estas personas, conforme a lo dispuesto en la Decisión de Ejecución, no se extiende a los miembros de sus familias, por lo que, aunque la Comisión anima a los Estados miembros a ampliar voluntariamente la protección para incluirlos, la decisión queda a la discrecionalidad de cada Estado⁵⁰.

Ni la Directiva 2001/55/CE ni la Decisión de Ejecución definen el regreso al país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. La Comisión Europea considera que se trata de un concepto *sui generis* de la Directiva que ha de interpretarse teniendo en cuenta el art. 2. c) de la misma, que se refiere a situaciones de conflicto armado o de violencia permanente y al peligro grave de verse expuestos a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos en el país de origen; así como al art. 6. 2 de la citada norma que, para que se ponga fin a la protección temporal, exige que la situación en el país de origen sea 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 el principio de no *refoulement*, recogido expresamente en el art. 19 de la Carta de Derechos Fundamentales UE. En ese sentido, entiende la Comisión que no se darían esas condiciones en caso de un riesgo evidente para la seguridad de la persona afectada, de situaciones de conflicto armado o de violencia permanente, riesgos documentados de persecución u otras penas o tratos inhumanos o degradantes. Y para que el regreso sea duradero, debe estar garantizado el ejercicio de derechos activos, que permitan esperar que se atiendan las necesidades básicas en su país o región de origen, así como la posibilidad de reintegrarse en la sociedad. Aunque los Estados miembros deben basarse en la situación general del país o región de origen, también debe tenerse en cuenta si la persona interesada puede demostrar o aportar suficientes indicios razonables de que, en su situación concreta, no puede regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. A tal fin debe valorarse si sigue teniendo un vínculo significativo con su país de origen, a la vista, por ejemplo, del tiempo de residencia en Ucrania, o si tiene familia en su país de origen. Y, en todo caso, debe atenderse debidamente a las necesidades particulares de las personas vulnerables y de los niños, en particular menores no acompañados y huérfanos, sobre la base del principio del interés superior del menor⁵¹.

Tanto la protección temporal como la protección adecuada conforme al Derecho interno suponen un derecho inmediato de protección para los beneficiarios, por lo que no se prevé un procedimiento de solicitud. Bastará con acreditar la circunstancia que, en cada caso, da derecho a la protección. Eso sí, los Estados miembros pueden establecer algunos requisitos, a efectos administrativos y con el fin de garantizar el registro de las personas⁵².

por tanto, un nivel de vida digno, lo que supone el reconocimiento del derecho a la residencia, acceso a medios de subsistencia y alojamiento, cuidados de urgencia y debida atención a los menores, Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, p. 3.

⁵⁰ *Ibid*, p. 5.

⁵¹ *Ibid*, p. 4.

⁵² El art. 10 de la Directiva 2001/55/CE exige a los Estados miembros llevar un registro de los datos personales de los beneficiarios de protección temporal en su territorio. Ese registro debe incluir nombre, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, estado civil y vínculo familiar, según letra a) del Anexo II de la Directiva. El Consejo extraordinario de Asuntos de justicia e interior de 28 de marzo aprobó un Plan de diez puntos para una mayor coordinación europea en la acogida de las personas que huyen de la guerra en

Así, puede solicitarse que se cumplimente un formulario o se presenten las pruebas y documentos oportunos para identificar a las personas, probar su residencia y acreditar los vínculos familiares o la relación de dependencia⁵³.

Finalmente, el art. 2.3 de la Decisión de Ejecución faculta a los Estados miembros⁵⁴ a conceder protección a otras personas, incluidos apátridas y nacionales de terceros países, que residieran legalmente (residencia temporal) en Ucrania y no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. La Decisión recoge expresamente el ejemplo de personas que estuvieran estudiando o trabajando en Ucrania por períodos breves. La Comisión propone a los Estados miembros considerar a Ucrania en estos casos como el país de origen, entendiendo que esas personas tendrían *a priori* vínculos más significativos con Ucrania que con su verdadero país o región de origen.

En todo caso, como señala la Decisión y reitera la Comisión en sus orientaciones, incluso en el caso de que pudieran regresar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas, deben ser admitidos en la UE por razones humanitarias, aunque no cumplan las condiciones exigidas con carácter general en el Código de fronteras Schengen⁵⁵, es decir, sin exigirles un visado válido o que dispongan de medios de subsistencia suficientes o documentos de viaje válidos, con el fin de poder garantizarles un paso seguro para regresar a su país o región de origen. En ese sentido, se recomienda a los Estados miembros que expidan permisos o autorizaciones nacionales de estancia de duración limitada en sus territorios en base a consideraciones humanitarias⁵⁶ para facilitarles un

Ucrania, en el que, entre otros asuntos, los ministros instaron a la Comisión a ofrecer, con la ayuda de Eu-LISA, un enfoque centralizado a escala europea del registro de personas beneficiarias de la protección. Ver sobre el plan de 10 puntos, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2152. La Comisión lanzó la plataforma que permite el intercambio de información en tiempo real, el pasado 31 de mayo, ver noticia en *Solidarity with Ukraine: Commission launches an EU platform for registration of people enjoying temporary protection or adequate protection under national law* (europa.eu).

⁵³ El Considerando 12 de la Decisión de Ejecución 2022/382 dispone que quienes deseen acogerse a la protección deben poder demostrar que cumplen los criterios de admisibilidad presentando la documentación correspondiente. Si no pudieran presentarla, las autoridades los reorientarán hacia el procedimiento adecuado. En todo caso, la Comisión anima a los Estados miembros a considerar como prueba válida los documentos cuyo periodo de validez haya expirado y a contactar con las autoridades ucranianas con presencia en los Estados miembros para buscar ayuda o para que acrediten la nacionalidad o residencia en Ucrania de las personas que no dispongan de la documentación requerida o si existen dudas sobre la autenticidad de la documentación presentada. De manera que solo se inste a iniciar el procedimiento de asilo cuando la persona interesada no pueda presentar la documentación y no pueda esclarecerse rápidamente de otro modo su derecho a la protección temporal. La Comisión ofrece una lista indicativa de documentos que acreditan la nacionalidad ucraniana incluso tras el fin de su periodo de validez, Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, pp. 3-4. En España, mediante Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, en BOE de 10 de marzo de 2022. Puede verse una recopilación de la normativa española aplicable en C. AZCÁRRAGA MONZONIS, *La afluencia masiva de personas desplazadas desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2011/55/CE*, in *Revista General de Derecho Europeo*, No. 57, 2022, pp. 77-116.

⁵⁴ De conformidad con la previsión del art. 7.1 de la Directiva 2011/55/CE que permite a los Estados miembros ampliar la protección a otras categorías de personas que se hubieran desplazado por las mismas razones y procedan del mismo país o región de origen, informando inmediatamente en tal caso al Consejo y a la Comisión.

⁵⁵ En base a la excepción prevista en el Art. 6.5 c) del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, *por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*, de 9 de marzo de 2016, en DOUE L 77 de 23 de marzo de 2016. Ver Comunicación Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de las fronteras entre la UE y Ucrania, pp. 3-4.

⁵⁶ En línea con la posibilidad que abre el art. 6.4 de la Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados

acceso rápido a la asistencia básica hasta la repatriación. Además, se les anima a cooperar de forma proactiva con los terceros países para facilitar la repatriación segura, instando a que, en caso necesario, los demás Estados miembros, la propia Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad faciliten el contacto con las autoridades de los terceros países de repatriación. Se recomienda asimismo a los Estados miembros prestar apoyo y asistencia a las personas afectadas, facilitando los contactos con las autoridades consulares competentes del país de origen y, si fuera necesario, proporcionando asistencia financiera para la repatriación con el apoyo operativo y logístico de la Frontex⁵⁷.

Se anima igualmente a los Estados miembros a ampliar la protección temporal a quienes huyeron de Ucrania poco antes del 24 de febrero, a medida que aumentaban las tensiones, o que se encontraban ya en la UE (por ejemplo, de vacaciones o por motivos laborales) justo antes de esa fecha y que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden regresar a Ucrania como país de origen o refugio en el contexto actual. La alternativa sería posibilitarles iniciar inmediatamente los procedimientos de asilo, dando prioridad a sus expedientes, pero entiende la Comisión que el otorgamiento de la protección temporal resultaría más beneficioso para el Estado miembro por la simplicidad del procedimiento, paliando el riesgo de sobrecarga del sistema de asilo, objetivo principal de la protección temporal⁵⁸.

Por otra parte, también se puede excluir a determinadas personas de la protección temporal, del mismo modo que son posibles las exclusiones del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria⁵⁹ en atención a las responsabilidades de los Estados miembros en relación con el mantenimiento de la ley y el orden y la salvaguardia de la seguridad interior. Así, se prevé la exclusión, en base a la conducta personal y de conformidad con el principio de proporcionalidad, de aquellas personas respecto de las que existan razones de peso para considerar que han cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad; o que han cometido un delito común grave fuera del Estado miembro de acogida antes de la protección temporal (tanto en calidad de

miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DO L 348* de 24 de diciembre de 2008.

⁵⁷ Considerando 13, Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, pp. 6 y 15; y 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 las fronteras entre la UE y Ucrania, p. 4.

⁵⁸ Considerando 14 de la Decisión de Ejecución 2022/382 y Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, p. 6. En España se llevó a cabo esa ampliación mediante la Orden PCM/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 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. Concretamente, el ámbito de aplicación de la protección incluye a: 1) Nacionales ucranianos que se encontrasen en situación de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022 que, como consecuencia del conflicto armado, no pueden 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 (sea permanente u otro tipo como estudiantes) expedido de conformidad con el derecho ucraniano y no pueden 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 armado, no pueden regresar a Ucrania; y 4) Miembros de las familias de las personas a que se refiere los apartados 1 y 2 en los siguientes términos: a) al cónyuge o su pareja de hecho; b) a sus hijos menores solteros o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados; c) a 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.

⁵⁹ Arts. 12.2 y 16 de la Directiva 2011/95/UE sobre los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional, ya citada.

participantes como de instigadores del delito); o que han sido declaradas culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Igualmente podrán ser excluidas aquellas personas respecto de las que existan razones fundadas para considerar que representan un peligro para la seguridad del Estado miembro de acogida o, que habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituyan una amenaza para la comunidad de dicho Estado. Las personas excluidas tendrán derecho a interponer el oportuno recurso judicial en el Estado miembro en cuestión⁶⁰.

3.2. Duración de la protección y regreso de los beneficiarios tras el fin de la misma

La protección temporal prevista tendrá una duración inicial objetiva de 1 año (hasta el 4 de marzo de 2023), prorrogable automáticamente por periodos de 6 meses hasta un máximo de otro año (hasta 4 de marzo de 2024), siempre que el Consejo no decida ponerle fin con anterioridad en atención a la mejora de la situación en Ucrania⁶¹, algo que a día de hoy parece poco probable. Si persisten los motivos que dieron lugar al inicio de la protección, el Consejo podrá prorrogarla como máximo durante un año más por el mismo procedimiento por el que se adoptó la Decisión de Ejecución, es decir, mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión⁶². De modo que el plazo máximo de duración de la protección temporal podrá ser de 3 años. La Comisión Europea presentó en su propuesta inicial de Directiva un plazo más realista que planteaba un periodo máximo de 3 años prorrogable excepcionalmente hasta 5 años, propuesta que modificó posteriormente ante las reticencias de algunos Estados miembros⁶³.

Una vez finalizada la protección temporal, se aplicará el Derecho general en materia de extranjería de cada Estado miembro (art. 20 Directiva).

Respecto al regreso, la Directiva prevé, tanto la situación de regreso voluntario como el regreso forzoso. Respecto al primero, los Estados miembros deberán facilitarlos, tanto antes como después de que la duración de la protección llegue a su fin, dentro del respeto de la dignidad humana y velando por que la decisión de regreso se adopte con conocimiento de causa, para lo que podrán contemplar visitas exploratorias. Y deberán examinar con benevolencia, en atención a las circunstancias, posibles solicitudes de regreso al Estado miembro de acogida tras haber ejercido el derecho a regresar de modo voluntario a Ucrania⁶⁴.

⁶⁰ Arts. 28 y 29 de la Directiva 2001/55/CE y Considerando 18 de la Decisión de Ejecución del Consejo.

⁶¹ De conformidad con el art. 6 de la Directiva 2001/55/CE se pondrá fin de la protección temporal cuando haya llegado a término el plazo máximo de duración, o, en cualquier momento, por Decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión. Decisión que deberá estar basada en la comprobación de que la situación en el país permite, de forma duradera, el regreso seguro, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución. La Comisión hará un seguimiento y revisión constante de la situación, pudiendo en cualquier momento, proponer al Consejo poner fin a la protección temporal, o prorrogarla.

⁶² Art. 4 de la Directiva 2001/55/CE y Considerando 21 de la Decisión de Ejecución.

⁶³ Pt. 5.4 de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión, COM (2000) 303 final.

⁶⁴ Merece la pena destacar que según datos de ACNUR entre el 28 de febrero y el 26 de julio de 2022 se han registrado más de 3,9 millones de cruces de frontera en dirección a Ucrania, aunque se advierte de que se trata de movimientos en frontera y no número de personas, además de que los movimientos de regreso a Ucrania son pendulares y no manifiestan retornos sostenibles. Además, según el informe de UNHCR Regional Bureau for Europe, ya citado en nota 1, la mayoría de las personas acogidas procedentes de Ucrania espera volver a casa en cuanto sea posible; si bien, alrededor de dos tercios esperan permanecer en los países que les han dado acogida hasta el fin de las hostilidades y cuando la situación de seguridad haya

Por otra parte, al finalizar la protección, los Estados miembros podrán ampliar, a título personal, sus obligaciones para con aquellos beneficiarios que participen en un programa de regreso voluntario hasta que este se produzca. Si los beneficiarios no regresan de manera voluntaria al finalizar la protección, se podrá asegurar su regreso forzoso, siempre respetando la dignidad humana, salvo que puedan permanecer en el territorio con otro fundamento. Deberán además examinarse las razones humanitarias imperiosas que, en algunos casos concretos, puedan imposibilitar el regreso o hacerlo poco realista⁶⁵. En esa misma línea, las personas que, por su estado de salud, no estén en condiciones razonables de viajar (por ejemplo, porque ello supusiera interrumpir el tratamiento médico al que estuvieran sometidas pudiendo acarrear un agravamiento importante de su estado) no serán expulsadas mientras dure dicha situación, debiendo los Estados miembros adoptar las medidas necesarias respecto a las condiciones de su residencia. También las familias con hijos menores escolarizados, podrá ser autorizadas a mantener las condiciones de residencia para que los hijos terminen el curso escolar en el Estado de acogida⁶⁶.

3.3. Contenido de la protección

El Capítulo II de la Directiva recoge las obligaciones de los Estados miembros para con los beneficiarios de la protección temporal, que incluyen la obligación de expedirles un permiso de residencia, de ofrecerles información adecuada sobre la protección, del reconocimiento del derecho a trabajar, a un alojamiento adecuado, a la asistencia necesaria en materia de ayuda social y alimentación, si no disponen de recursos suficientes, y a la atención médica⁶⁷.

El art. 8 de la Directiva exige a los Estados miembros conceder a los beneficiarios los oportunos permisos de residencia para todo el período de protección temporal, expidiendo a tal efecto la documentación u otros comprobantes análogos que sean necesarios. La finalidad primordial de los permisos es acreditar el estatuto de beneficiario de la protección temporal u otra protección adecuada conforme al Derecho interno, sobre todo a los fines de ejercer el resto de derechos vinculados a la protección. Tales permisos tendrán un valor meramente declarativo ya que la protección temporal es inmediata. Por ese motivo, la Comisión recomienda a los Estados miembros establecer, para todos los permisos, una duración de dos años (hasta el 4 de marzo de 2024) con el fin de reducir cargas administrativas, pues la obligación de conceder permisos se mantiene hasta el fin del periodo de protección, que, en caso de prórroga automática, coincidiría con esa fecha. Si el Consejo pusiera fin a la protección con anterioridad, los permisos dejarían de tener efecto debido a su carácter meramente declarativo. La Comisión recomienda encarecidamente a los Estados que, antes de la expedición de los permisos, consulten las bases de datos internacionales, de la UE y nacionales pertinentes y, en particular, las descripciones de personas y los documentos del Sistema de Información de Schengen (SIS)⁶⁸.

mejorado, ACNUR, *Regional Bureau for Europe Lives on hold: Profiles and intentions of Refugees from Ukraine, Czech Republic, Hungary, Republic of Moldova, Poland, Romania & Slovakia*, 12 July 2022, p.4.

⁶⁵ Arts. 21 y 22 de la Directiva 2001/55/CE.

⁶⁶ Art. 23 de la Directiva 2001/55/CE.

⁶⁷ En línea con las obligaciones de los Estados en relación con los beneficiarios de protección internacional (asilo y protección subsidiaria) conforme a lo dispuesto en el Cap. VII de la Directiva 2011/95/UE, ya citada.

⁶⁸ Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, p. 10. En España la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, ya citada,

A solicitud del Parlamento Europeo se incluyó en la Directiva otra obligación de los Estados miembros, la de ofrecer información adecuada a los beneficiarios. En concreto, el art. 9 de la Directiva exige facilitarles un escrito, en una lengua que comprendan, que exponga claramente las disposiciones relativas a la protección temporal que sean importantes para ellos⁶⁹.

Asimismo, los Estados miembros deben autorizar a los beneficiarios de la protección a ejercer una actividad retribuida, por cuenta propia o ajena, durante el período de protección, con arreglo a las normas aplicables a cada profesión, y a participar en actividades como educación para adultos, formación profesional y formación práctica en el lugar de trabajo⁷⁰. Con el fin de favorecer una integración rápida y efectiva en el mercado laboral a las personas que llegan de Ucrania y apoyar su acceso a la educación y formación profesionales y al aprendizaje de adultos, la Comisión Europea presentó en abril una recomendación dirigida a facilitar el reconocimiento de cualificaciones académicas y profesionales⁷¹. Más recientemente, ante la lentitud de incorporación al mercado laboral de los beneficiarios de la protección, presentó una nueva Comunicación que contiene orientaciones para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos⁷².

Los Estados miembros deben también proporcionar a las personas beneficiarias de protección el acceso a un alojamiento adecuado o, en su caso, los medios necesarios para obtenerlo, así como la asistencia necesaria en materia de ayuda social y alimentación, si no disponen de recursos suficientes, y atención médica, que incluirá, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades. Los beneficiarios con necesidades particulares, como menores no acompañados, o personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia, deben recibir asimismo la asistencia necesaria, sea médica o de otro tipo⁷³.

dispone en su art. 7 que la protección temporal y los permisos de residencia y trabajo se entenderán prorrogados automáticamente por otro año al fin del primer año de vigencia, salvo que el órgano competente de por finalizada la protección con anterioridad.

⁶⁹ La Comisión ha puesto en marcha un sitio web específico (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-defleing-war-ukraine_es) que recoge la información en todas las lenguas oficiales de la UE, además de en ucraniano y en ruso y que incluye también una serie de preguntas frecuentes. Se incorpora asimismo un mapa interactivo que ofrece información útil sobre las autoridades nacionales de referencia; las organizaciones activas en la ayuda a las personas que huyen de Ucrania y cómo ponerse en contacto con ellas; opciones de viaje gratuitas; asistencia sanitaria; e información sobre la validez de los permisos de conducción, entre otras. Se muestran igualmente las instalaciones de acogida y los centros de transferencia en los Estados miembros. Ver Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, p. 15. Se ha habilitado también la opción de contacto en ucraniano y ruso a través de Europe direct https://european-union.europa.eu/contact-eu_es. En España el Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones ha habilitado la Web *Ucrania urgente* con toda la información relevante disponible en ucraniano y un número de teléfono de atención <https://www.inclusion.gob.es/web/ucrania-urgente/home>. Por su parte, la Oficina de asilo y refugio del Ministerio del interior ha editado un folleto con la información básica disponible en español inglés y ucraniano https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/3.-MININT_Prot_Temp_UCR_07_INGLEueS.pdf.

⁷⁰ Arts. 12 y 14.2 de la Directiva 2001/55/CE.

⁷¹ Recomendación 2022/554 de la Comisión, *sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia*, de 5 de abril de 2022, en DOUE L 107 I, de 6 de abril de 2022.

⁷² 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*, 2022/C 233/01, en DOUE C 233, de 16 de junio de 2022.

⁷³ Art. 13 de la Directiva 2001/55/CE. Además, en relación con el tratamiento y asistencia especializados de urgencia en los hospitales, la Comisión ha creado un mecanismo de solidaridad para los traslados médicos dentro de la UE de refugiados y personas desplazadas procedentes de los Estados miembros que

Se reconoce también a los beneficiarios de la protección el derecho a abrir una cuenta bancaria básica⁷⁴ y los Estados miembros y la Comisión han adoptado diversas iniciativas para ayudar a las personas acogidas en la UE a superar las barreras lingüísticas y culturales⁷⁵.

Además, como ya hemos señalado anteriormente, los ciudadanos ucranianos titulares de pasaportes biométricos, como el resto de nacionales de terceros Estados países que estén exentos de la obligación de visado, tienen derecho a circular libremente por el espacio Schengen durante un plazo de 90 días, dentro de un período de 180 días. Lo que significa, como señala la propia Decisión de Ejecución del Consejo, que podrán elegir el Estado miembro en el que desean disfrutar de los derechos vinculados a la protección temporal, desplazándose libremente a aquellos Estados miembros en los que se encuentren sus familiares o amigos llegados con anterioridad al conflicto a la vista de las relevantes redes de la diáspora ucraniana ya existentes en la UE⁷⁶.

Respecto de aquellos beneficiarios de protección que no estén exentos de la obligación de visado (ucranianos sin pasaporte biométrico y nacionales de terceros Estados para los que se exige), los Estados miembros deberán ofrecerles, según el art. 8.3 de la Directiva 2001/55/CE, todas las facilidades para la obtención de los visados necesarios, incluidos los de tránsito, reduciendo al mínimo los trámites, en vista de la situación de emergencia. La Comisión recomienda que el Estado miembro de primera entrada, cuando el interesado tenga intención de hacer valer sus derechos en un Estado distinto, expida en el paso fronterizo o en un punto del interior para evitar la congestión, un visado de 15 días⁷⁷ para que pueda desplazarse a dicho Estado. El art. 25.1 de la Directiva establece que los Estados miembros acogerán a las personas que puedan optar a la protección con espíritu de solidaridad comunitaria y, conforme al art. 26.1, cooperarán entre sí en lo relativo al traslado de la residencia de un Estado miembro a otro siempre que las personas acogidas a la protección hubieran manifestado su consentimiento al traslado, utilizando para ello el modelo de salvoconducto que recoge la Directiva en su Anexo I. Así, para los casos en que la persona con derecho a la protección llegase a un Estado miembro que no aplica íntegramente el acervo Schengen y no expide este tipo de visados, la Comisión recomienda, de manera general, ampliar el uso de ese modelo si el interesado no dispone de un documento de viaje válido, indicándose en ese documento el Estado miembro al que la persona interesada tiene previsto viajar para ejercer los derechos vinculados a la protección temporal. Además, la Comisión ha recomendado a los Estados miembros que no impongan sanciones financieras a los transportistas que trasladen entre Estados miembros a personas con derecho a protección

tienen fronteras con Ucrania; y apoya el acceso a la vacunación sistemática de los niños, Ver sitio Web específico de la Comisión sobre la solidaridad con Ucrania, del que ya hemos hablado anteriormente, en el que se recogen también las referencias de las distintas instituciones de salud nacionales. También se ha proporcionado ayuda a través del Mecanismo de protección civil de la UE, creado por la Decisión 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, *relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, de 17 de diciembre de 2013, en DOUE L 347, de 20 de diciembre de 2013.

⁷⁴ En la Web de la Comisión se incluye enlace a información audiovisual específica sobre este tema <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-221808>.

⁷⁵ Entre ellas, por ejemplo, la inclusión del ucraniano entre las lenguas de la herramienta de traducción automática de la Comisión eTranslation a disposición de las autoridades públicas nacionales, Ver Comunicación de la Comisión, *Acoger a las personas que huyen de la guerra en Ucrania: Europa se prepara para cubrir las necesidades*, COM (2022) 131 final, p. 4.

⁷⁶ Considerando 16 de la Decisión de Ejecución del Consejo y Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo, pp. 8 y 9.

⁷⁷ Art. 35.3 del Código de visados Schengen. Visado que podría prorrogarse conforme al art. 33 del citado Código de visados.

que no estén en posesión de la documentación requerida⁷⁸. Merece la pena destacar que los Estados miembros facilitan incluso opciones de viaje gratuitas⁷⁹.

En esa línea de favorecer la libertad de movimiento de las personas desplazadas entre los Estados miembros y su elección del Estado en el que ejercer los derechos derivados de la protección temporal, se llegó al acuerdo de no aplicar el art. 11 de la Directiva⁸⁰.

Una vez el beneficiario de protección dispone de un permiso de residencia podrá desplazarse libremente a otro Estado miembro para un periodo de 90 días dentro del plazo de 180 días. Ahora bien, si decidiera acogerse a la protección temporal de otro Estado miembro y recibiera allí un nuevo permiso de residencia a esos efectos, el anterior permiso y los derechos derivados en ese Estado expirarían conforme a lo dispuesto en el art. 26.4 de la Directiva 2001/55/CE.

3.4. Garantías especiales para los menores

Ya hemos destacado que una buena parte de las personas procedentes de Ucrania necesitadas de protección son menores, entre ellos muchos son menores no acompañados, por eso la protección de los menores en este contexto se ha considerado una de las prioridades de la UE⁸¹. Se trata de asegurar lo más rápido posible el pleno ejercicio de sus derechos, principalmente la educación y la asistencia sanitaria, incluidos los cuidados preventivos y de salud mental y asistencia psicosocial, atendiendo a su bienestar y garantizando en todo momento el interés superior del menor; el derecho a ser escuchados y a que su opinión sea tenida en cuenta, en función de su edad y grado de madurez

La Directiva 2001/55/CE se refiere en particular al deber de los Estados miembros de autorizar a los menores de 18 años el acceso al sistema de educación en las mismas condiciones que a sus nacionales (podrá limitarse al sistema de enseñanza pública), lo que debe hacerse, según las orientaciones de la Comisión, tan pronto como sea materialmente posible desde que se cumplen las condiciones para la protección y puede acreditarse mediante documentos de identidad de los menores o cualquier otro documento oficial, incluso si todavía no se ha obtenido el permiso de residencia⁸².

⁷⁸ Comunicación de la Comisión, *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo*, p. 9 y 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*, en DOUE C 104 I, de 4 de marzo de 2022, pt. 2, p. 4.

⁷⁹ Que se indican en la Web de la Comisión Europea a la que nos hemos referido anteriormente.

⁸⁰ Dicha disposición 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 de protección temporal. El último párrafo del artículo, permite acuerdos entre los Estados miembros, para no aplicarlo.

⁸¹ De conformidad con los compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros, entre otros, a través de la Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en BOE de 31 de diciembre de 1990 y de acuerdo con las disposiciones y recomendaciones específicas adoptadas en la UE, como la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *sobre la protección de los menores migrantes*, COM (2017) 211 final, de 12 de abril de 2017 o la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la UE sobre los derechos del niño*, COM (2021) 142 final, de 24 de marzo de 2021.

⁸² Un derecho que el art. 14. 1 de la Carta de Derechos fundamentales de la UE reconoce a toda persona, de modo que, aunque el art. 14.1 de la Directiva 2001/55/CE se refiere expresamente a los beneficiarios de protección temporal, la Comisión entiende aplicable igualmente a los beneficiarios de una protección nacional adecuada. Además, la Comisión recomienda que se ofrezcan a los menores medidas de apoyo, como clases preparatorias, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en él, incluyendo apoyo a la adquisición de conocimientos de la lengua del país de acogida, la evaluación de los niveles de

Tratándose de menores no acompañados, la Directiva 2001/55/CE hace especial hincapié en la representación legal y el alojamiento de los menores. El despliegue de solidaridad hacia las personas que huyen de Ucrania y particularmente de los niños, ha sido y continúa siendo enorme. Muchas personas y asociaciones se han volcado en ofrecer su asistencia, pero también preocupa la posible acción de los traficantes, sobre todo a través de grupos de delincuencia organizada. Como ha destacado la Comisión Europea, debe alcanzarse un justo equilibrio entre el grado de flexibilidad necesario para el funcionamiento eficaz de la solidaridad y la necesidad de asegurar la protección de los menores no acompañados, por lo que se pone el acento en la prevención y el control para evitar especialmente la trata de seres humanos.

Por un lado, hay que asegurar que los Estados miembros de acogida proporcionen lo antes posible a los menores la oportuna representación, que podrá llevarse a cabo según el art. 16.1 de la Directiva 2001/55/CE, a través de un tutor legal o, en caso necesario de una organización encargada del cuidado y bienestar de los menores o de otro tipo adecuado de representación. Concepto este que aclara la Comisión en sus orientaciones, indicando que exige necesariamente que la representación se adapte a las necesidades del menor, valorando el interés superior del menor y actuando en consecuencia y llevando a cabo la comprobación de antecedentes para excluir de la representación cualquier persona con antecedentes penales por delitos relacionados con menores.

Si los menores no acompañados van a continuar su viaje hacia otro Estado miembro para reunirse con un familiar; o si están a cargo, ya desde la parte anterior del viaje, de conocidos que no sean familiares o de organizaciones de otros Estados miembros con objeto de ser atendidos en ellos, el Estado de primera entrada deberá registrar, antes de que los menores y los adultos acompañantes continúen el viaje y en presencia de un representante de los servicios de protección del menor, la identidad, tanto de los menores como de los adultos con los que vayan a proseguir su viaje, así como el dato del Estado miembro de destino declarado. Dicho Estado debe asimismo efectuar controles rápidos durante el registro para prevenir o detectar posibles casos de abuso o trata de seres humanos⁸³ y, en caso de sospecha, introducir la correspondiente descripción en el SIS.

competencia de los alumnos, orientación a los alumnos y a los padres sobre el país de acogida, apoyo psicológico, así como apoyo a profesores y otros profesionales de la enseñanza, Comunicación de la Comisión, *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo*, p. 8. La Comisión asiste además en esta tarea, por ejemplo, proporcionando acceso a material didáctico en ucraniano y ofreciendo cursos y herramientas para el profesorado a través de la plataforma SchoolEducationGateway: <https://www.schooleducationgateway.eu/es/pub/latest/news/online-ed-resources-ua.htm>, o apoyando al profesorado refugiado a través de eTwinning: <https://www.etwinning.net/es/pub/newsroom/highlights/-etwinning-supports-ukrainian-.htm>. También en el marco del apoyo a la educación se creó la ventanilla única de servicios y apoyo a investigadores Espacio Europeo de investigación para Ucrania: <https://euraxess.ec.europa.eu/ukraine>.

⁸³ Es aplicable a este respecto la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, *relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo*, de 5 de abril de 2011, en DOUE L 101, de 15 de abril de 2011. Otra de las medidas esenciales en esta materia es el suministro de información adecuada y accesible, en una lengua que comprendan sobre los riesgos de la trata. En ese sentido, se recomienda a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para asegurar esa información en los puestos fronterizos, en los centros de acogida, y por parte de las autoridades y de las organizaciones de la sociedad civil en contacto con los afectados. También la información a través de Internet, como la Web de la Comisión, *Manténgase a salvo mientras viaja por la UE*, disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine/stay-safe-while-travelling-eu_es que ofrece ciertas recomendaciones, en lengua ucraniana y rusa, además de los contactos nacionales contra la trata. Además, la línea Europea para casos de niños desaparecidos se ha habilitado para ofrecer información disponible también en ucraniano y en ruso sobre cómo avisar de la desaparición de menores ucranianos en cualquier punto de Europa, difundir avisos

En el resto de supuestos, los Estados miembros han de iniciar cuanto antes los procedimientos para encontrar a posibles familiares que residan en otros Estados miembros y, en su caso, iniciar sin demora los procedimientos para la reagrupación familiar, conforme a lo dispuesto en los arts.15 y 26 de la Directiva 2001/55/CE si los familiares son beneficiarios de protección temporal o conforme al régimen que corresponda en el caso de que la residencia en la UE se justifique en base a otros motivos.

Se pretende también garantizarles, desde un primer momento, el alojamiento más adecuado conforme al interés superior del menor y teniendo en cuenta su opinión con arreglo a su edad y a su grado de madurez y de asegurarse de la conformidad de los adultos que vayan a ocuparse de alojarlos. Se prevén las siguientes posibilidades para el alojamiento de los menores no acompañados: con miembros adultos de su familia; en familia de acogida; en centros de acogida con instalaciones especiales para menores o en otro alojamiento con instalaciones adecuadas para menores; o con la persona que se ocupaba del menor en el momento de la huida⁸⁴.

3.5. Coordinación y medidas de cooperación e intercambio de información para la aplicación de la protección

La Directiva exige a los Estados miembros designar puntos de contacto nacionales para garantizar la cooperación administrativa⁸⁵ y adoptar, en colaboración con la Comisión, todas las medidas adecuadas para establecer una cooperación directa e intercambiar información entre las autoridades competentes. Respecto al intercambio de información, como ya hemos señalado anteriormente, los Estados deberán llevar un registro de los datos personales de los beneficiarios que acojan en su territorio. Además, deben transmitir, periódicamente y cuanto antes, los datos relativos al número de personas acogidas, y cualquier información sobre disposiciones legales, reglamentarias o administrativas para la aplicación de la protección⁸⁶. Igualmente, deben informar inmediatamente al Consejo y a la Comisión en el caso de que decidan ampliar las categorías de personas a las que concederán protección temporal⁸⁷.

Se utiliza la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE (plan rector) creada en 2020⁸⁸ para asegurar esa cooperación, debiendo los Estados miembros

transfronterizos y proporcionar recursos para apoyar a los menores desaparecidos y a sus familias que huyen de Ucrania, *Missing Children Ukraine - Missing Children Europe*. Es igualmente básica la concienciación y preparación de los profesionales que trabajan con posibles víctimas, la cooperación entre las autoridades a nivel nacional y entre los Estados miembros y entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, la adecuada atención a las víctimas, como recomienda a la Comisión en sus directrices, Comunicación de la Comisión *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo*, pp.13-14.

⁸⁴ Art. 16.2 de la Directiva y Comunicación de la Comisión *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo*, pp. 11-12.

⁸⁵ Cada Estado miembros designó a dos personas, una como punto de contacto nacional con capacidad de decisión y otra a nivel operativo, Comunicación de la Comisión *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo*, p. 1.

⁸⁶ Art. 27 de la Directiva 2001/55/CE.

⁸⁷ Art. 7.1 de la Directiva y Considerando 14 de la Decisión de Ejecución del Consejo.

⁸⁸ Recomendación 2020/1366 de la Comisión, *sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias)*, de 23 de septiembre de 2020, en DOUE L 317, de 1 de octubre de 2020. El objetivo del plan rector 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. Para apoyar la aplicación del Plan Rector se crea una Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la

contribuir al conocimiento común de la situación compartiendo información a través del dispositivo de respuesta política integrada a las crisis (DIRPC).

Corresponde a la Comisión coordinar la cooperación e intercambio de información entre los Estados miembros, en particular para llevar un seguimiento estrecho de sus capacidades de acogida y tomar medidas para prestar apoyo adicional en caso necesario. Para ello, la Comisión ha creado una Plataforma de solidaridad que, en colaboración con la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, se ocupa de recopilar información, examinar las necesidades identificadas en los Estados miembros y coordinar el seguimiento operativo de respuesta, movilizándolo los instrumentos de la UE pertinentes. Debe, asimismo, coordinar la adecuación de las ofertas de solidaridad a las necesidades identificadas y organizar el traslado de personas a nivel general entre los Estados miembros y, cuando proceda, a terceros países, en cooperación con las agencias de la UE y otros agentes⁸⁹.

La Decisión de Ejecución del Consejo prevé asimismo la asistencia operativa de Frontex, de la Agencia Asilo de la UE⁹⁰ y de Europol a los Estados miembros que lo soliciten.

4. Breve reflexión final

La rápida respuesta de la UE a la crisis migratoria provocada por la agresión rusa a Ucrania ha supuesto un despliegue de solidaridad sin precedentes. Una solidaridad digna de elogio que ha provenido no sólo de las instituciones europeas y nacionales, sino también de la sociedad civil que se ha volcado en prestar todo el apoyo posible a las personas desplazadas que llegan a los Estados miembros tras haber tenido que abandonar sus hogares y sus vidas cotidianas huyendo de los horrores de la guerra. Algo que lamentablemente ocurre con demasiada frecuencia⁹¹ debido a los numerosos conflictos activos en diferentes puntos del planeta.

Se logró, en el mínimo tiempo posible, solo unos días después del inicio de la guerra, un acuerdo entre los Estados miembros para la activación de la Directiva 2001/55/CE, cuya derogación, recordemos, estaba prevista por la Comisión que consideraba prácticamente imposible su puesta en marcha a la vista de la experiencia en situaciones críticas anteriores. Ese rápido entendimiento, ese acuerdo entre los Estados miembros ha

UE en la que trabajan juntos todos los agentes implicados, esto es, los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Agencia de Asilo de la UE, Frontex, la Oficina 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 (eu-LISA) y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁸⁹ Comunicación de la Comisión *relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de ejecución 2022/382 del Consejo*, pp. 1-2 y Comunicación de la Comisión, *Acoger a las personas que huyen de la guerra en Ucrania: Europa se prepara para cubrir las necesidades*, COM (2022) 131 final, p. 2.

⁹⁰ Reglamento 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo, *relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento 439/2010*, de 15 de diciembre de 2021, en DOUE L 468, de 30 de diciembre de 2021. En relación con el papel de la nueva Agencia de Asilo de la UE, merece la pena destacar que en el mes de mayo se llevó a cabo, en este contexto, el primer despliegue de un pequeño contingente (6 personas) en un tercer Estado, Moldavia, ver noticia en <https://euaa.europa.eu/news-events/eu-asylum-agency-deploys-moldova>.

⁹¹ Como nos recuerdan cada día organismos como ACNUR, <https://www.unhcr.org/> y ONGs como el Comité Internacional de la Cruz Roja, <https://www.icrc.org/es>, Ayuda en Acción, <https://ayudaenaccion.org/blog/ayuda-humanitaria/paises-conflicto-2022/>, o Amnistía internacional entre otras muchas, Ver Amnistía Internacional, Informe 2021/22, *La situación de los derechos humanos en el mundo*, <https://www.amnesty.org/es/countries/>.

faltado en los últimos años en todas las decisiones relacionadas con el Sistema Europeo Común de Asilo y, en general, en las cuestiones migratorias en las que se ha evidenciado una clara falta de unidad de acción y escasa voluntad política. Las enormes dificultades para lograr poner en marcha un mecanismo de solidaridad obligatorio en el marco de las propuestas de la Comisión en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, son buen ejemplo de ello.

También parece ejemplar en este caso la aplicación de la norma por los Estados miembros, algo que tampoco ha venido siendo habitual en estos temas. Recordemos los problemas surgidos en los últimos años, primero, por la deficiente implementación de los Reglamentos y Directivas que conforman el Sistema Europeo Común de Asilo, pero también, de las Decisiones del Consejo en las que se optó por poner en marcha la reubicación de personas desde Grecia e Italia durante la conocida como crisis de los refugiados a la que nos hemos referido en la Introducción, ante la incapacidad de activar la Directiva 2001/55/CE.

Es cierto que la Decisión de Ejecución del Consejo por la que ahora se activa la protección temporal es restrictiva, como hemos destacado, por lo que se refiere al ámbito de aplicación personal. Se excluye, en general, a los nacionales de terceros Estados, salvo que se trate de personas que ya disfrutaran de protección internacional en Ucrania antes de la agresión rusa. Se incluye, al cónyuge, con carácter general, entre los familiares de los beneficiarios de la protección temporal inmediata, pero se deja fuera a las parejas de hecho, salvo que la legislación o práctica del Estado de acogida les otorgue un trato comparable al de las parejas casadas, lo que implica dejarlos fuera de la protección en varios Estados miembros. Se incluye a los residentes permanentes (sean nacionales de terceros Estados o, incluso, apátridas) que no puedan regresar a su país de origen, aunque se deja a la discrecionalidad de los Estados aplicarles la protección temporal o concederles otra protección adecuada conforme al Derecho interno. En cambio, esa protección no se extiende a sus familiares. Y solo se faculta, no se obliga, a los Estados para ampliar la protección a otras personas que residían legalmente de manera temporal en Ucrania en el momento de la agresión, al tiempo que se recomienda ampliarla a quienes salieron del país antes del 24 de febrero.

No obstante, aun así, resulta evidente que la gestión de esta crisis migratoria ha sido muy diferente de la de situaciones anteriores. En muy poco tiempo se ha logrado acoger a cientos de miles de personas que huían de las atrocidades de la guerra en Ucrania, se ha facilitado, al menos sobre el papel, su distribución espontánea entre los Estados miembros, respetando su elección, y se les han reconocido de forma automática derechos básicos y facilidades para lograr su rápida integración en las sociedades de acogida.

Cabe preguntarse cuáles pueden ser las razones que han provocado una reacción tan diferente a las que ha venido ofreciendo la UE ante las situaciones de presión y crisis migratoria ocurridas en el pasado.

Podría pensarse que las medidas adoptadas por la UE en los últimos años, como la puesta en marcha de la Agencia Europea de Asilo, el desarrollo de las capacidades de Frontex, la activación de una Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, entre otras, hacen que esté ahora mejor preparada para enfrentar este tipo de situaciones, lo que podría poner de manifiesto incluso un cambio de tendencia. Siendo cierto que la experiencia ha jugado un papel relevante en la gestión de esta crisis, no parece, sin embargo, que sea esa la explicación más convincente. Las exclusiones en cuanto a los beneficiarios de la protección previstos en la Decisión de Ejecución del Consejo no parecen realmente apuntar hacia ese cambio de tendencia.

En esta ocasión estamos ante un conflicto en el corazón de Europa, a las puertas de la UE. Un conflicto generado por un acto de agresión por parte de Rusia, por la violación

de una norma imperativa del Derecho internacional⁹², una norma de *ius cogens*, que genera obligaciones *erga omnes* y a la que los Estados miembros y la propia UE como tal han reaccionado de manera contundente, en particular, mediante la adopción de sucesivos paquetes de sanciones. La respuesta frente a la crisis migratoria, el apoyo a Ucrania mediante la acogida de los ucranianos que huyen de ese acto de agresión, puede considerarse parte de esa reacción, como lo es el apoyo militar, económico y financiero⁹³ y lo ha sido también la reciente concesión del estatuto de Estado candidato a la adhesión⁹⁴.

Otro factor a considerar es el interés de la UE en mantener una estrecha relación con Ucrania. No debe olvidarse que Ucrania es un Estado vinculado a la UE por un Acuerdo de Asociación, tampoco que en el marco de ese Acuerdo hace ya algún tiempo que se decidió la exención de visado para el acceso de los ciudadanos ucranianos y que estos, si cuentan con un pasaporte biométrico, disfrutaban desde 2017 de libertad de circulación por los Estados miembros para estancias de 90 días dentro de periodos de 180 días, algo que facilita mucho la distribución espontánea de las personas acogidas entre los Estados miembros.

Pero tampoco puede dejarse de lado el hecho de que la llegada de desplazados procedentes de Ucrania a la UE se ha producido, principalmente, a través de algunos de los Estados miembros que han sido siempre reticentes a la admisión de refugiados en sus territorios y los más opuestos a hacer efectiva la solidaridad exigida por los Tratados en estos ámbitos, los Estados del Este. Esto, unido a que la mayor parte de los desplazados son nacionales ucranianos, sin duda, ha favorecido el desbloqueo de las decisiones a nivel de la UE en esta crisis⁹⁵.

⁹² Como recuerda la Comisión de Derecho Internacional en su comentario no. 5 al art. 26 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado: “*Esas normas imperativas que son claramente aceptadas y reconocidas comprenden las prohibiciones de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial, delitos contra la humanidad y tortura, y el derecho a la libre determinación*”, Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, aprobado en segunda lectura en 2001, texto del proyecto con sus comentarios en *Anuario CDI*, 2001, vol. II (2.ª Parte), Cap. IV, 31-153, p. 91. El Capítulo III del proyecto se ocupa de las violaciones graves de las obligaciones emanadas de este tipo de normas.

⁹³ Ver sobre la ayuda a Ucrania y a los Estados miembros para la acogida de personas procedentes de Ucrania, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>.

⁹⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de 2022, Doc. EUCO 24/22, pto. 11, <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>.

⁹⁵ Como se ha señalado, la clave de la diferencia en el tratamiento por los Gobiernos y las opiniones públicas de los Estados de Europa del Este (especialmente recelosos a recibir sobre todo población musulmana) de la situación actual en comparación con las anteriores, está en la cercanía cultural y en la percepción de la amenaza de la que huyen unos y otros. Mientras que los huidos de conflictos en Oriente Medio, suelen ser vistos como un riesgo para la seguridad y la identidad nacional, los ucranianos se presentan como semejantes, no solo culturalmente, sino en base a la conciencia de compartir una amenaza común. También el hecho de que la mayoría de las personas que huyen sean mujeres y niños favorece la aceptación, C. GONZÁLEZ ENRIQUEZ, *La invasión de Ucrania y el derecho al refugio en la Unión Europea*, in *Real Instituto El Cano*, 2022, disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/la-invasion-de-ucrania-y-el-derecho-al-refugio-en-la-union-europea/>, y *La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres*, in *Real Instituto El Cano*, 2022, disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>.

RESUMEN

Las terribles y dramáticas consecuencias que la agresión rusa a Ucrania está provocando sobre la población civil han dado lugar a la salida en masa de personas, sobre todo mujeres y niños, del país a través de los Estados vecinos, con destino principalmente a Estados miembros de la Unión Europea. Son millones de personas las que han tenido que abandonar sus hogares huyendo de la guerra. La respuesta de la Unión Europea frente a esta crisis migratoria fue inmediata. Solo unos días después del comienzo de la agresión rusa, el Consejo decidió activar la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, una norma que no había logrado activarse en 20 años desde que terminó el plazo para su transposición a los ordenamientos internos y cuya derogación fue propuesta por la Comisión en el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, a pesar de que, durante estos años, se han producido otras situaciones críticas que han provocado también importantes flujos de desplazados hacia Europa. Analizamos en este trabajo la aplicación de la citada Directiva en esta crisis.

PALABRAS CLAVE

Afluencia masiva de desplazados, Crisis migratoria, Directiva 2001/55/CE, Protección temporal, Refugiados, Ucrania.

THE EUROPEAN UNION'S RESPONSE TO THE MIGRATORY CONSEQUENCES OF RUSSIAN AGGRESSION AGAINST UKRAINE

ABSTRACT

The terrible and dramatic consequences that the Russian aggression against Ukraine is having on the civilian population have resulted in a large-scale departure of people, especially women and children, from the State through neighbouring countries, mainly to European Union's Member States. Millions of people have had to leave their homes fleeing war. The European Union's response to this migration crisis was immediate. Only a few days after the start of the Russian aggression, the Council decided to activate Directive 2001/55/EC on temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons, a rule which had not been activated in 20 years since the deadline for its transposition into domestic legal systems expired, and whose repeal was proposed by the Commission in the new European Pact on Migration and Asylum, despite the fact that, during these years, other critical situations have occurred that have also caused significant flows of displaced persons to Europe. In this paper we analyse the application of the aforementioned Directive in this crisis.

KEYWORDS

Council Directive 2001/55/EC, Mass Influx of Displaced Persons, Migration Crisis, Refugees, Temporary protection, Ukraine.