



LA ACTIVACION Y APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE
PROTECCION TEMPORAL DE LA UNION EUROPEA TRAS LA
AGRESIÓN RUSA A UCRANIA: LOGROS Y DESAFÍOS¹

*THE IMPLEMNTATION OF THE EUROPEAN UNION TEMPORARY
PROTECTION DIRECTIVE AFTER THE RUSSIAN AGGRESSION TO
UKRAINE: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES*

MARÍA ÁNGELES CANO LINARES²

Universidad Rey Juan Carlos

Recibido: 19/11/2022 Aceptado: 29/12/2022

RESUMEN

El denominado Sistema Común de Asilo de la Unión Europea cuenta con un instrumento, la conocida como Directiva de Protección Temporal cuya derogación se propuso por la actual Comisión en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, dado que desde su aprobación en 2001 nunca había sido puesta en práctica. Sin embargo, la invasión de Ucrania por parte de Rusia comportó que, por primera vez, en marzo de 2022, se activara su implementación para proteger a las personas que, huyendo del conflicto armado, se

1 El presente trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación de Alto rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional y del Grupo de investigación en Inmigración y Gestión de la Diversidad Cultural de la Universidad Rey Juan Carlos (INGESDÍCUL), ambos de la Universidad Rey Juan Carlos.

2 Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos. Actualmente es Vicerrectora Adjunta de Relaciones Internacionales y directora del Centro Universitario de Idiomas de la Universidad Rey Juan Carlos. Directora, de 2008 a 2018 del Máster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas. Principales líneas de investigación: paz y seguridad internacionales, migraciones internacionales y derechos humanos.

dirigieron a territorio de la Unión Europea, demostrando así la eficacia de este instrumento.

Palabras clave: Refugiados, protección internacional, protección temporal, Unión Europea.

ABSTRACT

The so-called Common Asylum System of the European Union has an instrument, known as the Temporary Protection Directive whose repeal was proposed by the current Commission in the New Pact on Migration and Asylum. Since its approval in 2001, this Directive has never been activated. However, the invasion of Ukraine by Russia meant, for the first time, in March 2022, the Decision of its implementation to protect people who, fleeing from the armed conflict, arrived at the territory of the European Union, showing its effectiveness.

Keywords: Refugees, international protection, temporary protection, European Union.

Sumario: 1. Introducción. 2. La Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea: de su propuesta de derogación a su primera activación. 2.1. La experiencia de los Estados europeos con los refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia. 2.2. La aprobación y contenido de la Directiva 2001/55/CE. 2.3 Las demandas de activación ante determinadas crisis. 2.4. La adopción de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022. 3. Una aproximación a su aplicación en Estados de la Unión Europea. 3.1 La implementación de en los cuatro Estados fronterizos. 3.2. La implementación en España. 4. Reflexiones finales. Referencias bibliográficas.

1. INTRODUCCIÓN

Poco más de treinta años separan a las personas que abandonaron sus lugares de residencia huyendo, a partir de julio de 1991, de los sucesivos y prolongados conflictos armados que se desencadenaron en el territorio de la que fuera República Federativa de Yugoslavia de las que lo hacen, desde el pasado 24 de febrero de 2022, tras el inicio de la invasión de Ucrania emprendida por las Fuerzas Armadas rusas y la cruenta contienda armada desencadenada.

Aunque el contexto socio histórico ha variado considerablemente en estos años, no ha sido suficiente para evitar que nos encontramos de nuevo con de-

rramamiento de sangre en territorio europeo a resultas de un nuevo conflicto armado, en clara violación de la prohibición y norma de *ius cogens* recogida en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas.

Ese común denominador relativo al lugar de los hechos no es, como se examinará a continuación, el único nexo entre ambos conflictos, aunque constituye sin duda una circunstancia muy relevante para el objeto de este trabajo.

Si en mayo de 1992, desde el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se calificaba el desplazamiento masivo de personas derivado de la guerra en los Balcanes como la más grave crisis de refugiados en Europa desde la II Guerra Mundial, cuando el 12 de noviembre de 2001 se dio por terminado el último de los sucesivos conflictos, el de Macedonia, se afirmó que habían sido los conflictos más sangrientos desde la II Guerra Mundial, con un saldo estimado de decenas de miles de muertes y cerca de 2,5 millones de desplazados³. Una tragedia y unas cifras que no dejaron de aumentar a lo largo de los siguientes años⁴.

En efecto, en marzo de 2022, a los siete días del inicio de la invasión a gran escala de Ucrania, un millón de personas ya habían huido del país⁵ pudiendo hacerlo a través de las fronteras terrestres con Bielorrusia, Rusia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia o Moldavia. Esto es, hacia los dos Estados que han iniciado y apoyado la invasión, o hacia la Unión Europea (UE) a través de cualesquiera de sus cuatro Estados miembros o hacia Moldavia. Por ello, a fecha de 1 de marzo de 2022, más de 650 000 personas desplazadas se encontraban en

3 En 2005, cerca de 2,5 millones de personas habían regresado a sus hogares durante los últimos años en los Balcanes y al menos 650.000 refugiados se reasentaron en el extranjero. “Guerra de los Balcanes, uno de los peores conflictos de la historia”, ACNUR, 10 de octubre de 2022, <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/historias-de-vida>; Ray Wilkinson. “El milagro de Dayton, diez años después”. Refugiados, “Tras el fin de la guerra. El complejo mosaico de la postguerra”, 128 (2005): 6-18. Cf. M^a Angeles Cano Linares, “El complicado mosaico yugoslavo”, *Revista Ejército*, vol. 62, Madrid (1992): 931-957

4 Desde entonces, los conflictos se han sucedido y las cifras no han dejado de aumentar. En 2014, el desplazamiento forzado global experimentó un crecimiento acelerado, alcanzando más niveles sin precedentes, con 59,5 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada o las violaciones de derechos humanos. El conflicto en Siria, la ruptura del proceso de paz en Sudán del Sur, la situación en Afganistán, República Democrática del Congo, Myanmar, Irak, Yemen, Etiopía, República Bolivariana de Venezuela entre otros llevaron a que la cifra alcanzara en 2021 los 89,3 millones de persona. ACNUR, Informe *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado* 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.

5 <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/3/622075774/un-millon-de-refugiados-han-huido-de-ucrania-en-una-semana.html>. Acceso el 10 de octubre de 2022.

territorio de la Unión, llegando desde Ucrania a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía.

Tal y como afirmó Filippo Grandi⁶, al concluir su visita a Ucrania, la rapidez con que se registró el desplazamiento y la enorme cantidad de personas afectadas en tan poco tiempo no tiene precedentes en la memoria europea reciente. El 31 de marzo, ACNUR solicitó de nuevo el fin inmediato de la guerra, que ya había desplazado a más de 10 millones de personas y que estaba a punto de superar en quince días el éxodo hacia otros Estados de personas que huían tanto de la invasión como de los bombardeos que se dio en la década de los años 1990 por las diferentes guerras que desmembraron la antigua Yugoslavia.

Por ello no es de extrañar que el Consejo Europeo, tras condenar el mismo día 24 de febrero la injustificada y no provocada agresión militar de Rusia contra Ucrania y exigir que Rusia respetara plenamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, decidiera, poco después, el 4 de marzo, adoptar por unanimidad la Decisión de Ejecución por la que introduce una protección temporal debido a la afluencia masiva de personas que huyen de Ucrania como consecuencia de la guerra⁷.

Se trata de la primera ocasión en la que, desde su aprobación, en 2001 se aplica la Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, que constituye el objeto de este trabajo.

Una Directiva que, aun anterior al Tratado de Lisboa, se encuadra en el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia que, entre otras cuestiones, garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. Las competencias de la UE en este ámbito son compartidas y se ejercen de conformidad con los principios de sub-

6 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

7 Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. OJ L 71, 4.3.2022, 1-6.

sidiariedad y proporcionalidad. Por su parte, el artículo 80 TFUE establece que la ejecución de estas políticas se regirá por el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros, incluido el plan financiero.

Más específicamente y en relación con el tema objeto de estudio, el artículo 78.2 c del TFUE establece la adopción, por el procedimiento legislativo ordinario, de medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que comprenda un sistema común destinado, en caso de afluencia masiva, a la protección temporal de las personas desplazadas y su apartado 3 especifica que “cuando uno o varios Estados miembros se encuentren en una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar medidas provisionales en beneficio del Estado o Estados miembros de que se trate. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”⁸.

2. LA DIRECTIVA 2001/55/CE DE PROTECCIÓN TEMPORAL: DE SU PROPUESTA DE DEROGACIÓN A SU PRIMERA ACTIVACIÓN

Resulta cuanto menos llamativo que en el ámbito de las normas relativas al refugio o asilo, instituciones tradicionales de protección concebidas con un carácter inicial de clara temporalidad, como ponen de manifiesto, entre otras, las cláusulas de cese de la propia definición de refugiado del artículo 1.C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se plantee la existencia de una protección denominada temporal.

Sin embargo, la experiencia vivida como consecuencia de los desplazamientos masivos desencadenados por el conflicto en los Balcanes contribuyó, a principios del Siglo XXI, a su definitiva cristalización en el Derecho comunitario.

8 M^a Ángeles Cano Linares. “Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n.º. 41, (2016): 209-234. M^a Angeles Cano Linares, “Política de asilo de la Unión Europea: Avances y Propuestas”, *Tiempo de Paz* (2015): 32-40.

2.1. La experiencia de los Estados europeos con los refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia

En efecto, el antecedente más próximo del concepto o término de protección temporal en la UE surge en relación con la respuesta dada a los refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia que, ante los trágicos acontecimientos, lograron acceder al territorio de lo que es hoy la Unión Europea. En aquellas circunstancias se puso de manifiesto una indeseada consecuencia de la aceptación por parte de los Estados de la Unión de la definición internacional de refugiado recogida en el artículo 1. A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 1951 y de su Protocolo, Nueva York, 1967⁹, esto es, la necesidad de determinación individual y singularidad de un temor fundado de persecución por motivos tasados por parte de los Estados que reciben la solicitud¹⁰.

Esa definición y esa necesidad de determinación individualizada que llevan a la concesión de la protección internacional o, en su defecto, de la protección subsidiaria no facilitan en absoluto la protección de aquellos que huyen de conflictos armados. Por un lado, por la prueba de la persecución individual y, por otro, desde un punto de vista procedimental, por las circunstancias en que se producen esos desplazamientos, en forma de flujos masivos, que impiden el normal funcionamiento de los procedimientos nacionales de determinación si no los imposibilitan por completo.

En todo caso, si desde el Derecho Internacional Humanitario se protege a la población civil en caso de conflicto armado y evidentes consideraciones de humanidad llevan a atender a aquellos que huyen de esos conflictos surge la imperiosa necesidad de recurrir a un concepto de refugiado, más allá de las estrictas disposiciones del Estatuto internacional para abarcar a aquellos civiles necesitados de protección en esas circunstancias¹¹. Se abre paso así un nuevo significado de refugiado/desplazado, incrementando cierta confusión conceptual¹²,

9 Que elimina las restricciones temporales y territoriales incluidas en el texto original.

10 Kalidh Koser, Richard Black. "Limits to Harmonization; The Temporary Protection of Refugees in the European Union", *International Migration*, vol. 37 (3), (1999): 521 – 543.

11 José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto. "La protección de los refugiados y desplazados internos por el derecho internacional"; <https://www.cruzroja.es/principal/documents>. Acceso 1 de octubre de 2022.

12 Pues como se ha señalado, desde el Ordenamiento Jurídico internacional refugiado es el que reúne los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 y que, por tanto, se encuentra fuera del país de su nacionalidad o residencia mientras que el término desplazado es utilizado para aquellos que, huyendo de sus lugares de residencia, permanecen en el territorio del Estado, sin cruzar fronteras internacionales. Son los desplazados internos.

vinculado a la existencia de un conflicto armado y el concepto de “protección temporal”.

La necesidad de brindar protección internacional a las personas que huyen de conflictos armados, reúnan o no en los requisitos de la definición de la Convención de 1951, es generalmente aceptada en la práctica por los Estados como una responsabilidad humanitaria. En la legislación o la práctica de muchos Estados, incluida España, una necesidad objetiva de protección internacional a causa de una guerra u otros acontecimientos en el país de origen que pongan en peligro la vida o la seguridad personal justifica la concesión de algún tipo de estatus humanitario a un solicitante de asilo que no reúne los requisitos para la obtención de la protección internacional. Es decir, los Estados conceden una protección temporal. Esa temporalidad implica que, al finalizar la situación de emergencia, los beneficiarios deben solicitar el estatuto de refugiado o regresar a su país de origen.

Inicialmente esa denominada protección temporal se describió, entre los Estados miembros de la UE, como un “medio flexible y pragmático de brindar la protección necesaria a un gran número de personas que huían de los abusos contra los derechos humanos y los conflictos armados” en su país de origen y que de otro modo habrían abrumado los procedimientos de asilo”¹³.

Así, frente a la inadecuación de la aplicación de la definición de refugiado recogida en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 para proteger a aquellos que huyen de conflictos armados, la figura de la protección temporal ha servido como método, en una situación de salida masiva, para proporcionar refugio a grupos o categorías específicas de personas reconocidas como necesitadas de protección internacional, sin recurrir, al menos inicialmente, a la determinación individual de la condición de refugiado.

En todo caso, el aspecto relevante al brindar esa protección temporal a las personas que huyeron del conflicto y de las violaciones de los derechos humanos en la ex Yugoslavia, es que los Estados europeos actuaron sobre la base de un amplio consenso sobre la necesidad de protección internacional, sin abordar en primera instancia la cuestión de si los interesados eran o no eran refugiados según la definición de la Convención de 1951. Por ello, los beneficiarios de la pro-

13 Manuel Angel Castillo y James Hathaway. “Temporary Protection”. *Refuge*, Vol. 15, n°1, (1996):10-12; Michael Barutisciski, “EU States and the Refugee Crisis in the Former Yugoslavia”, *Refuge* 14, n° 3 (1994): 32-36.

tección temporal incluyeron tanto a personas que claramente calificaban como refugiados bajo la Convención como a otras que no lo hacían.

Por ello, se puede afirmar que los arreglos de protección temporal adoptados en respuesta a las crisis en la ex Yugoslavia significaron al menos una cierta concertación en esta práctica de los Estados, aunque cada uno de ellos otorgase el estatus de protección temporal de acuerdo con su marco legal específico y en función de diferentes criterios. Esta respuesta individualizada de los Estados condujo a variados regímenes de protección y a una distribución desequilibrada entre los Estados de las personas necesitadas de protección.

Esta experiencia de los países europeos llevó a plantear la conveniencia de un régimen general de “protección temporal” y de sus posibles componentes.

Siguiendo a ACNUR, cinco aspectos de la protección temporal implementados en el contexto de la crisis en la ex Yugoslavia se consideraron relevantes para ser aplicadas en otras situaciones. En primer lugar, su uso como herramienta para atender necesidades de protección en salidas masivas. Por otro lado, la necesidad de describir los elementos básicos del contenido de esa protección, así como sus beneficiarios. En efecto, al concebirse la protección temporal como una medida de emergencia de corta duración, implica el respeto de los derechos humanos básicos, pero con beneficios en principio más limitados, al menos inicialmente, que el contenido de protección internacional debida a los refugiados. Los elementos básicos de la protección temporal que se identificaron en el contexto de la ex Yugoslavia fueron la admisión al país de refugio, el respeto del principio de no devolución y de los derechos humanos básicos, con un trato acorde con las normas humanitarias reconocidas internacionalmente, y repatriación cuando las condiciones del país de origen lo permitieran.

En relación con los beneficiarios, los criterios¹⁴ fueron los de otorgar la protección a personas que no pudieran ser protegidas por otros medios de amenazas contra su integridad física o su vida, en concreto detenidas en campos de prisioneros de guerra o en campos de concentración, heridas o con enfermedades graves sin poder recibir *in situ* tratamiento médico; víctimas de una agresión sexual y las personas que, procedentes directamente de las zonas de com-

14 Resolución del Consejo de 25 de septiembre de 1995 sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas (95/C 262/01) Resolución del Consejo los Estados miembros están dispuestos a acoger temporalmente, en condiciones dignas, en caso de conflicto armado o de guerra civil, incluso cuando estas personas ya hayan salido de su región de origen con destino a alguno de los Estados miembros.

bate, se encontrasen en el interior de las fronteras de su país y que no pudieran volver a su hogar a causa del conflicto y de violaciones de los derechos humanos¹⁵.

Los otros dos componentes son el enfoque en el retorno¹⁶ como la solución más adecuada que debe incluir arreglos prácticos para la repatriación, reintegración y rehabilitación en el país de origen cuando y si las condiciones lo permiten y, quinto, un enfoque integral que implique que sea un mecanismo parte un programa integral de acción internacional concertada que incluya prevención y soluciones para la causa del desplazamiento forzado

En definitiva, la protección temporal a la que se recurrió con ocasión de la desintegración de la Yugoslavia se reveló como un ejemplo importante del esfuerzo por combinar el asilo como instrumento de protección con una búsqueda permanente de soluciones dentro de un plan integral de este tipo¹⁷.

2.2. Aprobación y contenido de la Directiva 2001/55/ce

Como se acaba de examinar, en la década de 1990, la entonces Comunidad Europea adoptó varias disposiciones relativas a las personas desplazadas como consecuencia del conflicto en la antigua Yugoslavia y sobre la distribución de las cargas en materia de acogida y residencia temporal de las personas desplazadas.

Poco después, el Tratado de Ámsterdam de 1997 y las Conclusiones del Consejo Europeo Tampere de 1999, piedra angular del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, iniciaron el proceso con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra, instando igualmente a que se incrementasen los esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados.

15 Excluyendo en consonancia con la Convención de 1951 a aquellas personas sobre las que se tengan motivos justificados para pensar que: han cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad y los que han cometido un crimen grave de derecho común antes de ser admitidas temporalmente por uno de los Estados miembros.

16 En respuesta a la expectativa, o al menos la esperanza, de que los esfuerzos internacionales para resolver la crisis, en un período relativamente corto, permitiera a los refugiados ejercer su derecho a regresar a casa en condiciones de seguridad. En realidad, es un planteamiento que no difiere del relativo a los refugiados, aunque, en este caso, permita un menor esfuerzo en cuanto a la integración.

17 ACNUR Note on Temporary Protection in a Broader Context, 1 January 1994, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b32514.html>. Acceso el 12 de octubre de 2022.

En este contexto, con el objetivo de establecer normas mínimas relativas a la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas de terceros países que no puedan regresar a sus lugares de origen y contribuir a un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de la acogida se adoptó, el 20 de julio de 2001, la Directiva 2001/55/CE del Consejo¹⁸.

La aprobación de la norma permite otorgar el estatuto de protección temporal en base a criterios comunes en todos los países de la UE e introduce, basado en la solidaridad, un sistema de distribución de beneficiarios entre los distintos Estados en función de sus capacidades de acogida. Este procedimiento excepcional debe permitir brindar protección inmediata si el sistema de asilo del Estado o Estados miembros de primera acogida corren el riesgo de no poder procesar esta afluencia sin causar efectos adversos en su funcionamiento. También asegura una mayor armonización y coordinación en la acogida y protección de las personas.

Un aspecto importante que destacar, antes de continuar con el examen de la Directiva, es la particular situación de Dinamarca en relación con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que la excluye de la participación en esta Directiva. No obstante, sus normas nacionales ofrecen una protección similar¹⁹. Un segundo aspecto es que esta protección especial no impide a los beneficiarios de protección temporal presentar una solicitud de asilo para obtener, en su caso, protección internacional, siendo el Estado de acogida el responsable del examen de esa solicitud, aunque pueden ser declarados no compatibles.

La Directiva define la protección temporal como un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de

18 Diario Oficial, n.º L 212 de 07/08/2001, 0012-0023. El plazo de transposición de la Directiva fue el 31 de diciembre de 2002. Sobre su contenido, cf. Nuria Arenas Hidalgo, *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria*. Universidad de Huelva (2005) Colecciones: Bartolomé de las Casas, 9; Nuria Arenas Hidalgo. “El sistema europeo de Protección Temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población” *Revista española de derecho internacional*, Vol. 55, N.º 2 (2003): 745-778. Nuria Arenas Hidalgo. “La institución de la protección temporal en Europa: Ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva”. *Anuario de derecho europeo*, n.º. 3 (2003) pp. 99-121.

19 Dinamarca no participa en la adopción de medidas por parte del Consejo en virtud del título V del TFUE (cláusula de exclusión (*opt-out*) del Protocolo n.º 22, por la que Dinamarca no participa en esta política). No obstante, desde 2001 viene aplicando el acervo de Schengen sobre una base intergubernamental. ACNUR. *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022*. UNHCR Regional Bureau for Europe, mayo 2022. En concreto, la protección temporal tiene una duración prevista de 2 años aplicable por otro más.

afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección.

Las personas desplazadas susceptibles de protección temporal son los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1A de la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional, y en particular las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente y las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

El elemento clave para la protección temporal, la afluencia masiva, es definida como la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación.

La existencia de esa afluencia masiva ha de ser constatada por una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, bien de oficio o a instancia de un Estado miembro.

La Directiva establece que la propuesta de la Comisión debe contener, como mínimo una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal, la fecha en que surtirá efecto, así como una estimación de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas. En cuanto a los beneficiarios la Directiva excluye a determinados colectivos en el mismo sentido que lo hace la Convención de 1951 para la condición de refugiado²⁰.

²⁰ Personas sospechosas de haber cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, delitos comunes graves; que actúen contra las finalidades y los principios de las Naciones Unidas; que representen un peligro para la seguridad en el Estado miembro de acogida. Artículo 28 de la Directiva 2001/55/CE, decisión contra la que pueden presentar recurso. Jeffrey Durieux. "Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law. *Netherlands Yearbook of*

Por su parte, la Decisión del Consejo, que ha de ser comunicada al Parlamento Europeo, debe basarse en el examen de la situación y la magnitud de los movimientos de personas desplazadas; la valoración de la conveniencia de establecer la protección temporal, teniendo en cuenta las posibilidades de ayuda de urgencia y de acciones *in situ* o su insuficiencia así como la información comunicada por los Estados miembros, la Comisión, el ACNUR y otras organizaciones internacionales pertinentes y recoger, además de los datos de la propuesta de la Comisión²¹, información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción, de la Comisión, de ACNUR y de otras organizaciones internacionales pertinentes.

La Directiva contempla igualmente los supuestos de finalización de la protección, así como su contenido.

La duración prevista para la aplicación de la protección temporal es como mínimo de un año, pudiendo prorrogarse por periodos de 6 meses hasta una duración máxima de dos años en total. Excepcionalmente, en caso de que persistan los motivos para la protección temporal, el Consejo podrá decidir por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión prorrogar dicha protección temporal durante un año como máximo.

El régimen finaliza al final de la duración máxima o tras una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión. La decisión del Consejo debe estar basada en la situación del país de origen que debe permitir un retorno seguro y sostenible.

Otro aspecto que destacar es que busca fomentar un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros de la UE en la acogida de personas, aunque no exige la distribución obligatoria de los solicitantes de asilo entre todos los Estados miembros de la UE.

En cuanto al contenido de la protección temporal, implica en primer lugar y como elemento clave de esta se encuentra la concesión de permiso de residencia en los Estados miembros, salvando con ello los graves riesgos asociados al tráfico de migrantes. Con carácter previo se contempla igualmente la facilitación

International Law. Monika Ambrus y Ramses A. Wessel editores. 221-253. Nueva York: Springer, 2014.

²¹ Los Estados pueden otorgar la protección temporal prevista en la presente Directiva a otras categorías de personas desplazadas, además de las cubiertas por la decisión del Consejo. Artículo 7 Directiva 2001/55/CE.

en la entrada del territorio con los visados pertinentes, reduciendo sus trámites al mínimo²².

Además, las personas beneficiarias de la protección temporal tienen derecho a trabajar por cuenta propia o ajena, acceder a educación para adultos, formación profesional y formación en el trabajo; un alojamiento adecuado, ayuda social, apoyo financiero y atención médica. Sin olvidar que los Estados deberán facilitar a los beneficiarios de la protección temporal un escrito, en una lengua que puedan éstos comprender, en el que se expongan claramente las disposiciones relativas a la protección temporal que sean importantes para ellos²³.

Por su parte, los menores de dieciocho años tendrán, asimismo, derecho a la educación en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida al tiempo que los menores no acompañados son objeto de especial atención²⁴. Se recoge igualmente la posibilidad de reagrupación en el mismo Estado.

Una particularidad muy significativa de la Directiva es que prevé igualmente un sistema de distribución de los beneficiarios entre los distintos Estados en función de sus capacidades de acogida, con el objetivo de asegurar un equilibrio entre los esfuerzos de los Estados miembros. Cada Estado miembro debe comunicar sus capacidades de acogida y los traslados de un país a otro sólo pueden realizarse con el acuerdo de la persona trasladada. No obstante, este traslado se basa en un doble consentimiento, el del Estado de acogida y el del desplazado.

2.3. Las demandas de activación ante determinadas crisis

La Directiva de Protección Temporal no se activó en 2011, cuando la violencia y los conflictos en Túnez y en Libia incrementaron el número de personas que huyeron hacia las costas europeas, especialmente hacia Italia y Malta que

22 Artículo 8 de la Directiva 2001/55/CE

23 Artículo 9 de la Directiva 2001/55/CE.

24 Determinando su pronta representación a través de un tutor legal, o, en caso necesario, de una organización encargada del cuidado y del bienestar de los menores de edad, o de otro tipo adecuado de representación. La Directiva contempla igualmente que se permita a las familias cuyos hijos menores de dieciocho años estén escolarizados que permanezcan hasta que termine el período escolar. Pilar Trinidad Núñez. "La protección jurídico internacional de los menores refugiados separados o no acompañados. Especial consideración del derecho europeo", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n.º. 43, (2016): 83-108. Pilar Trinidad Núñez, "La protección de menores no acompañados y el refugio: la respuesta de Europa", *Tiempo de paz* (2015): 49-60.

solicitaron la activación de la Directiva. Sin embargo, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior rechazó las solicitudes con el argumento de que no se cumplían las condiciones para su activación. Tampoco en 2015 con la gran crisis migratoria que vivió la UE ni en el contexto de la toma del poder por parte de los talibanes en Afganistán durante el verano de 2021 se consideró pertinente su activación.

En 2015, con casi un millón de refugiados y migrantes llegados irregularmente a Europa, fundamentalmente por mar a través del Mediterráneo y la pérdida de innumerables vidas, el Parlamento Europeo adoptó dos resoluciones²⁵ instando, sin éxito, a la Comisión y al Consejo a activar la Directiva de protección temporal. La respuesta fue la adopción de la Agenda Europea de Migraciones²⁶, sin referencia alguna a la Directiva 2001/55/CE ni a la protección temporal. Desde 2001, se priorizó el desarrollo de mecanismos alternativos, en particular el establecimiento de apoyo financiero y técnico europeo, el Sistema Europeo Común de Asilo y mecanismos de prevención y respuesta a nivel nacional, así como el establecimiento de un sistema de reubicación, no exento tampoco de dificultades y oposición entre los Estados.

Poco después, en 2016, la Comisión Europea publicó un informe de análisis de la Directiva de protección temporal en el que expuso sus ventajas, inconvenientes y los motivos de la falta de aplicación. El informe indica que, si bien la Directiva ofrece un marco claro y eficaz, la complejidad del procedimiento de activación ligado a la necesidad de un acuerdo entre los Estados, que requiere consulta y coordinación, había dificultado hasta ese momento su puesta en marcha. Además, se señala que la Directiva propone una definición muy amplia del término “llegada masiva” y lo que podría ser un aspecto positivo de flexibilidad dificulta el proceso de acuerdo entre los Estados. Además, en su Comunicación sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, la Comisión también indicó que una reforma del Reglamento de Dublín y el apoyo financiero de la UE permitirían contemplar la derogación de la Directiva de protección temporal.

²⁵ 2015/2660(RSP) y 2015/2095(INI).

²⁶ Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración. Meltem Ineli-Ciger. ‘The Missing Piece in the European Agenda on Migration, the Temporary Protection Directive’ EU Law”, *Analysis Blog*, 8 July 2015 <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2015/07>; Meltem Ineli-Ciger “Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe”, *European Journal of Migration and Law* 8 (2016): 1–33.

La idea de derogación fue retomada en la Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de septiembre de 2020²⁷ en el punto relativo a un sólido sistema de preparación y respuesta ante las crisis. Así se afirma que, en situaciones de crisis de tal magnitud que se corre el riesgo de desbordar los sistemas de asilo y migración de los Estados miembros, las dificultades prácticas a las que se enfrentan los Estados miembros se reconocerían a través de un margen limitado para establecer excepciones temporales a los procedimientos y plazos normales, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales y el principio de no devolución. También podría concederse inmediatamente protección equivalente a la protección subsidiaria a un grupo predefinido de personas, en particular a las personas que se enfrenten a un riesgo excepcionalmente elevado de violencia indiscriminada debido a conflictos armados en su país de origen.

Así, la Comisión considera, habida cuenta del desarrollo de los conceptos y normas de cualificación para la protección internacional que permitiría establecer medidas temporales y extraordinarias necesarias en caso de crisis y normas para la concesión inmediata del estatuto de protección en situaciones de crisis, derogar la Directiva sobre protección temporal que sería sustituida por el resultado de la propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo²⁸.

En todo caso, a lo largo de estos años no faltaron argumentos para explicar la falta de activación de la Directiva de Protección Temporal, incluyendo las recogidas por la propia Comisión. Sin embargo, las negativas anteriores para su activación han favorecido las críticas en relación con la discriminación y al doble rasero que emplea la Unión Europea, o algunos de sus Estados miembros, en el trato de los solicitantes de asilo y a los refugiados en función de su procedencia.

Así, se ha afirmado que los ucranianos son europeos pero que no lo eran ni los sirios, afganos, tunecinos, iraquíes o libios.

Sin tratar de justificar en ningún caso las denunciadas prácticas de trato discriminatorio en algunas de las fronteras exteriores de la Unión Europea o en ciertos Estados miembros lo cierto es que aquellos que huyen de Ucrania lo hacen a los territorios de los Estados vecinos, sin atravesar ningún otro Estado, impedidos exclusivamente por los combates que tienen lugar en su propio país. No se

27 COM (2020) 609 final, de 23 de septiembre de 2020.

28 COM (2020) 613 de 23 de septiembre de 2020.

otorga protección temporal a los ucranianos por ser europeos sino porque el Estado inmerso en el conflicto armado fruto de la agresión se encuentra en Europa y comparte frontera con las fronteras exteriores de la Unión Europea. La continuidad territorial me parece en este punto absolutamente relevante dado que los desplazados por los conflictos armados lo hacen hacia sus Estados vecinos.

Por ello, el argumento de la inexistencia de Estados “tapón” que puedan parar la llegada de desplazados parece mejor fundamentado²⁹ aunque, entiendo que es la continuidad territorial la clave diferencial.

La UE debe mantener y mejorar su sistema de acogida y lograrlo sin ceder a las medidas de presión que practican algunos Estados aprovechando la vulnerabilidad en la que se encuentran potenciales receptores de protección internacional, solicitantes de asilo procedentes de otros continentes.

En todo caso, en el Informe de seguimiento de 2022 de la Comisión Europea sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo³⁰ se resalta la alta y rápida capacidad de reacción con la activación sin precedentes de la Directiva de Protección Temporal que ofrece a quienes huían de la guerra en Ucrania un claro estatus y protección sin precedentes en toda la UE, con derechos a vivienda, educación, atención de la salud, así como el acceso al trabajo. Hasta la fecha de su publicación se habían registrado más de 4 millones de solicitudes de protección temporal en los Estados de la UE.

2.4. La adopción de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022

La mayoría y el consenso necesario que no fueron posibles en el pasado se alcanzaron sobradamente el 4 de marzo de 2022 con la adopción por unanimidad de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, que constató la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas de Ucrania y activó la Directiva de Protección Temporal por primera vez, reconociendo que la magnitud de esta afluencia probablemente sería tal que los Estados miembros correrían claramente el riesgo de no poder procesar estas lle-

29 Meltem İneli Ciğer, “Reasons for the Activation of the Temporal Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards”, <https://www.asileproject.eu> (2022): 1-16.

30 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum, 6.10.2022 COM (2022) 740 final.

gadas sin que socaven sus sistemas de asilo, así como los intereses de las personas afectadas y las de otros solicitantes de protección. La entrada en vigor fue con carácter inmediato, el mismo 4 de marzo.

La preceptiva propuesta de la Comisión para activar la Directiva se produjo el 2 de marzo para ofrecer una asistencia rápida y eficaz a las personas que huían de la guerra en Ucrania. Simultáneamente, la Comisión presentó unas directrices destinadas a ayudar a los guardias de fronteras de los Estados miembros a gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras exteriores con Ucrania, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad. Las directrices también recomiendan que los Estados miembros establezcan canales especiales de ayuda de emergencia para canalizar la ayuda humanitaria y recuerden la posibilidad de conceder acceso a la UE por motivos humanitarios³¹. La propuesta de la Comisión señalaba como beneficiarios a todas aquellas personas que salieran de Ucrania en busca de protección.

Con la adopción de esta Decisión el Consejo reconoce la adecuación de la Directiva de protección temporal como el instrumento más adecuado para hacer frente a una situación de carácter extraordinario y excepcional al considerar que la protección facilita el equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros, limita el número de personas desplazadas, busca protección internacional inmediata y reduce la presión sobre los sistemas nacionales de acogida

De acuerdo con los requerimientos de la Directiva, la Decisión, de tan solo cuatro artículos, especifica las personas a las que se aplica la protección temporal que quedan reducidas en relación con la propuesta. Los beneficiarios abarcan en realidad a todos los que se encontraban regularmente en Ucrania en la fecha crítica, el 24 de febrero de 2022, día del comienzo de la invasión.

Así, se otorga la protección a los nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes de la fecha crítica, apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania en la misma fecha y a los miembros de sus familias.

³¹ 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 (2022/C 104 I/01)

La consideración de familiar difiere de la recogida en la Directiva sobre reagrupación familiar³². Se trata, en primer lugar, del cónyuge o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o la práctica del Estado miembro de que se trate otorga a las parejas de hecho un trato comparable al de las parejas casadas en virtud del Derecho nacional en materia de extranjería. En segundo, de los hijos menores de uno u otro, nacidos o no dentro del matrimonio o adoptados y además han de ser solteros., lo que resulta especialmente llamativo. Y finalmente, en lugar de ascendientes, los parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento que desencadena la salida y que dependieran total o principalmente de la persona beneficiaria de la protección temporal.

Además, un segundo grupo de personas puede ser igualmente beneficiaria de la protección temporal o de una protección adecuada en virtud de su Derecho interno. Se trata de los apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que puedan demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 sobre la base de un permiso de residencia permanente válido expedido de conformidad con el Derecho ucraniano y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas. En este supuesto no se contempla la protección de la unidad familiar y no se incluye a ningún familiar.

No obstante, los Estados miembros pueden ampliar el ámbito de aplicación persona de la Decisión.

En sus líneas directrices la Comisión anima a los Estados miembros a considerar la posibilidad de ampliar la protección temporal, en particular a las personas que huyeron de Ucrania poco antes del 24 de febrero de 2022. La Comisión insiste en que otorgar protección temporal a esas personas podría beneficiar a los Estados miembros, dada la sencillez del procedimiento. Además, recuerda que las personas que huyen Ucrania deben ser admitida en la Unión por motivos humanitarios, sin necesidad de visado ni de tener suficientes medios de subsistencia, o estar en posesión de documentos de viaje válidos, a fin de garantizarles un salvoconducto para su regreso a su país o región de origen, o permitirles el acceso inmediato a procedimientos de asilo.

³² Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar.

En cuanto a la cooperación y seguimiento, la Decisión señala que los Estados miembros deben utilizar la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE³³ y contribuir a un conocimiento común de la situación compartiendo información pertinente a través del dispositivo de respuesta política integrada a las crisis. Corresponde a la Comisión coordinar la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros, en particular, en relación con el seguimiento de las capacidades de acogida en cada Estado miembro y la detección de cualquier necesidad de apoyo adicional, contando con el apoyo de los Estados y de las Agencias de la UE³⁴.

Sin embargo, la Decisión no contiene, como requiere la Directiva, ninguna información sobre la capacidad de recepción de los Estados miembros.

Tampoco establece procedimiento alguno de solicitud. En las directrices de la Comisión se subraya que, al determinar si una persona tiene derecho a protección temporal o protección adecuada en virtud de la legislación nacional, los Estados miembros deben basar su decisión únicamente en la situación general del país de origen.

Además, los nacionales ucranianos, en su condición de viajeros exentos de la obligación de visado, tienen derecho a circular libremente dentro de la Unión tras ser admitidos en el territorio durante un período de 90 días. Sobre esta base, pueden elegir el Estado miembro en el que desean disfrutar de los derechos vinculados a la protección temporal y reunirse con sus familiares y amigos de entre las importantes redes de la diáspora que existen en toda la Unión. En la práctica, afirma la Comisión, esto facilitará un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros, reduciendo así la presión sobre los sistemas de acogida nacionales.

Una vez que un Estado miembro haya expedido un permiso de residencia de conformidad con la Directiva 2001/55/CE, la persona que goce de la protección temporal, mientras tenga el derecho a viajar dentro de la Unión durante 90 días dentro de un período de 180 días, debe poder hacer uso de los derechos derivados de la protección temporal únicamente en el Estado miembro que haya expedido el permiso de residencia. Esto debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado miembro decida expedir en cualquier momento un

33 De conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366.

34 La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).

permiso de residencia a las personas que gozan de protección temporal en virtud de la presente Decisión

La Comisión también ha publicado directrices operativas para ayudar a guardias fronterizos de los Estados miembros para garantizar una gestión eficaz de las llegadas a las fronteras con Ucrania, manteniendo un alto nivel de seguridad. Un Estado miembro tiene la posibilidad excluir a una persona desplazada del sistema de protección temporal cuando exista razón seria para creer que la persona en cuestión ha cometido delitos específicos definidos en instrumentos internacionales, un delito común grave, o ha sido culpable de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

3. UNA APROXIMACIÓN A SU APLICACIÓN EN ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Aun cuando no se puedan examinar la situación en todos los Estados, sí se puede afirmar con carácter general, que en la mayor parte de los Estados de la Unión la protección temporal se ha aplicado correctamente.

Si bien el estatus de protección temporal en la Unión Europea se otorga de inmediato a los solicitantes elegibles, el proceso de registro inicial en muchos Estados miembros puede implicar más de un paso y, a menudo, la emisión de un certificado provisional antes de que se solicite o emita un permiso de residencia³⁵.

En todo caso cabe destacar que varios países han ido más allá de lo establecido en la Decisión del Consejo, ampliando su ámbito de aplicación a otras personas en necesidad de internacional de protección debido al conflicto en curso³⁶.

Así, por ejemplo, Alemania ha ampliado la aplicación de la protección temporal a los ciudadanos ucranianos que residían en Alemania antes del estallido de la guerra y que no pudieran renovar sus permisos de residencia por carecer de los requisitos necesarios.

35 OCDE. *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* Paris. OECD Publishing: 2022, <https://doi.org/10.1787/09beb886-en>.

36 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022*. UNHCR Regional Bureau for Europe, mayo 2022. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633ACNUR>.

Por su parte, Eslovenia, Luxemburgo y Portugal han incluido como beneficiarios a nacionales de terceros países nacionales con permisos de residencia de corta duración en Ucrania que no pudieran regresar a sus países de origen.

Irlanda, en cambio, decidió incluir a ciudadanos ucranianos que estaban en Irlanda antes del 24 de febrero en estancias con visados de corta duración, así como a otros residentes con permisos de estancia que, a su vencimiento, pueden optar por prorrogarlos o acogerse a la protección temporal. En sentido similar, Finlandia ha ampliado la protección a los ciudadanos ucranianos que no puedan regresar a Ucrania debido al conflicto en curso, así como a los miembros de su familia, incluye no solo a los ucranianos desplazados después del 24 de febrero, sino también a los residentes en Finlandia. nacionales de terceros países y apátridas que han residido legalmente en Ucrania, incluso a corto plazo, y cuya seguridad y retorno al país de origen pertinente no es posible.

Finalmente, España dio un paso más al incluir como beneficiarios no solo a los ciudadanos ucranianos que residieran legalmente en España y a sus familiares sino también a aquellos que se encontraran irregularmente en el país antes del 24 de febrero. Pueden acogerse igualmente a la protección temporal los nacionales de terceros países que estuvieran residiendo legalmente en Ucrania, incluyendo las residencias a corto plazo o permisos o visados de estudiante y que no puedan regresar a sus países de origen.

Otro aspecto relevante reconocido por ACNUR ha sido la respuesta positiva de los Estados frente a su recomendación de poner en marcha procedimientos de registro adecuados para un importante volumen de recopilación y gestión de datos con la asignación de suficientes recursos humanos y técnicos en las etapas iniciales de los procedimientos a los efectos de una mayor eficiencia³⁷.

3.1. La implementación en los cuatro Estados fronterizos

Los cuatro Estados miembros de la UE que limitan con Ucrania transpusieron la Directiva de protección temporal e incorporaron la decisión de implementación en su legislación nacional. Los beneficiarios de la protección temporal reciben un permiso de residencia válido por un año, con una posible prórroga de hasta un máximo de tres. Se les otorgan derechos y beneficios como el acceso al empleo, alojamiento o vivienda, bienestar social y atención médica. Los niños

³⁷ *Id.*

tienen acceso a la educación y las familias tienen derecho a reunirse. Los beneficiarios también tienen acceso a los servicios bancarios y pueden moverse libremente en los países de la UE durante 90 días dentro de un período de 180 días. Las disposiciones de protección que incluyen el acceso de los beneficiarios al trabajo, la educación, la atención médica y la vivienda han sido igualmente introducidas por los cuatro Estados.

Sin embargo, en Hungría el mismo 24 de febrero de 2022 entró en vigor el régimen nacional de protección temporal que quedó derogado con la incorporación de la Decisión de ejecución en el Ordenamiento húngaro el 7 de marzo de 2022, con efectos retroactivos, lo que habría de considerarse contrario a los principios generales de la UE³⁸.

Otro aspecto importante de la norma nacional de aplicación de la protección temporal afecta a los beneficiarios. Por un lado, los nacionales de terceros países no beneficiarios de protección internacional o residentes permanentes y sus familiares no reciben protección. Quedan igualmente excluidos los apátridas y a los nacionales de terceros países que tengan permisos de residencia permanente válidos en Ucrania y no pueden regresar con seguridad a su país de origen aun cuando estas personas deben ser beneficiarias de la protección temporal de la UE o la protección adecuada proporcionada en derecho interno. Estos nacionales de terceros países no ucranianos tienen actualmente derecho a un certificado de estancia temporal que es válido para 30 días y renovable hasta un máximo de seis meses. Sin embargo, no está claro si estas personas pueden solicitar asilo dentro del territorio después de ese período por lo que no parece que pueda considerarse “protección adecuada”.

Polonia, por su parte, adoptó la Ley especial sobre asistencia a los ciudadanos ucranianos el 12 de marzo de 2022 que originalmente cubría exclusivamente a los ciudadanos ucranianos y sus cónyuges que llegaron a Polonia directamente desde Ucrania, sin incluir ni los refugiados reconocidos en Ucrania ni a los apátridas, ni los nacionales de terceros países no ucranianos o que tuvieron que optar por la solicitud del estatuto de refugiados y otras formas de residencia legal. Dos enmiendas modificaron el contenido inicial para eliminar el requisito de “procedente directo de Ucrania” pues muchos llegaban desde otros Estados, como Hungría o Eslovaquia y para abordar la situación de los menores no acom-

38 OCDE. *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* (2022) Paris: D Publishing, Paris: 2022.

pañados, principalmente por la evacuación de centros institucionales. Una tercera, permitió la posibilidad de presentar la solicitud de protección temporal a través de una tercera persona con el fin de facilitarla para las personas mayores y aquellas con problemas graves de salud.

Rumanía incorporó la Directiva de Protección Temporal y la Decisión de Ejecución el 18 de marzo de 2022 a su legislación nacional. Inicialmente cubrió a los ciudadanos ucranianos que llegaron desde Ucrania después del 24 de febrero de 2022, pero posteriormente se extendió a los ciudadanos ucranianos en Rumania antes de esa fecha. Reconoce igualmente al resto de beneficiarios de la norma de la UE. Sin embargo, no incluye entre los familiares a las parejas no casadas.

En Eslovaquia, el Gobierno incorporó a la legislación nacional la decisión de ejecución que activa la Directiva de Protección Temporal para las personas que huyen de la guerra rusa en Ucrania. Esta legislación nacional está en vigor desde el 17 de marzo de 2022. Cubre las categorías de personas que exige la legislación de la UE.

De especial interés es la situación del respeto de los derechos fundamentales en las fronteras. Así, en relación con la llegada y registro, los cuatro Estados fronterizos garantizaron el acceso a su territorio desde el comienzo de la guerra. Los de nacionalidad ucraniana con pasaporte biométrico pueden ingresar al área Schengen y, sin necesidad de visado, a Rumania, por 90 días. Todas las demás personas pueden ingresar de acuerdo con la cláusula de excepción humanitaria del Código de fronteras Schengen. Las largas esperas iniciales fueron superadas al implementarse mecanismos más ágiles de registro, aunque, dada la libertad de circulación de que disfrutaban los ucranianos en la UE, no siempre se registran en el primer país de entrada o retiran sus solicitudes.

Finalmente, y a pesar del número sin precedentes de llegadas, los cuatro Estados con fronteras exteriores de la UE con Ucrania lograron proporcionar suficiente capacidad para la recepción inicial desde el comienzo de la guerra. Dos factores contribuyeron a ello, Por un lado, los esfuerzos de la diáspora de ucraniana en la UE y, por otro, la acción cautelar de los cuatro países fronterizos que antes de que se iniciara la invasión habían preparado instalaciones de recepción, para un millón de personas, Polonia y Rumanía mientras que Hungría lo hizo para unas 600.000 personas y Eslovaquia para alrededor de 50.000.

3.2. La implementación en España

En España, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en su Disposición Adicional Segunda, que lleva por título Desplazados señala que la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas será la prevista en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre³⁹ que traspone la Directiva aunque contempla, igualmente, la declaración general de protección temporal por el Gobierno español, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores en los supuestos de evacuación, o del Ministro del Interior en los de emergencia.

Aprobada la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, y como ya se ha expuesto, por acuerdo del Consejo de ministros de 8 de marzo de 2022, se amplió la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España⁴⁰.

Por tanto, son beneficiarios de protección temporal en España los nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022; las personas apátridas y nacionales de terceros países que residieran en Ucrania con un permiso de residencia legal válido (sea permanente o de otro tipo como estudiantes, personas con estatuto de refugiado, etc.) y que no puedan regresar a su país o región; los nacionales de Ucrania que se encontraban en España en situación de estancia antes del 24 de febrero de 2022 y que, a consecuencia de la guerra, no pueden regresar a Ucrania; los miembros familiares de las personas de los puntos anteriores; y los nacionales de Ucrania que se encontraban en

39 El ordenamiento jurídico español, sin embargo, no era ajeno a estas preocupaciones. Así, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, establecía en su artículo 17.2 que al extranjero cuya solicitud de asilo le haya sido inadmitida a trámite o denegada se le podrá autorizar por razones humanitarias o de interés público, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país. Este precepto fue desarrollado en el artículo 31.3 y en la disposición adicional primera del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero. Disposiciones todas ellas que se vieron afectadas por la transposición de la Directiva 2001/55/CE.

40 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 (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España.

España en situación irregular antes del 24 de febrero de 2022 y que, a consecuencia de la guerra, no pueden regresar a Ucrania.

Por su parte, la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania adecuándose a los principios de buena regulación previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁴¹.

El esfuerzo por cubrir las necesidades de los acogidos al régimen de protección abarca todos los ámbitos, pero muy particularmente en relación con el sistema de acogida de protección internacional y temporal, con planificación extraordinaria, prestaciones, actuaciones o servicios⁴².

Pero abarca otro tipo de medidas como la facilitación de la legalización de los documentos públicos, las medidas para la atención educativa de la población en edad escolar procedente de Ucrania, con la creación de una Comisión de Trabajo para la atención educativa de la población escolar procedente de Ucrania⁴³, o la facilitación de la acreditación de la condición de víctima de trata de seres humanos o explotación sexual a través de un informe emitido por los servicios públicos encargados de la atención integral a estas víctimas o por entidades sociales especializadas debidamente reconocidas por las Administraciones Públicas competentes⁴⁴.

En otras iniciativas para favorecer y apoyar a los ciudadanos ucranianos, cabe finalmente destacar la atención a aquellos que prestan servicio en el transporte marítimo internacional. El amparo a los marinos ucranianos se inició en marzo⁴⁵ estableciendo la prolongación voluntaria de los contratos temporales de trabajo y extensión de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por

41 Ana María González. "La Directiva Europea de protección temporal y el futuro de los refugiados en la UE", *Opinión y Análisis*, Consejo General de la Abogacía Española, 29 de marzo 2022.

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

43 Orden EFP/218/2022, de 18 de marzo.

44 Artículo 47, Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Real decreto 672/2022, de 1 de agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para promover y fomentar una mejor atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes.

45 Con la aprobación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo. Artículo 22.

cuenta ajena, de los tripulantes ucranianos enrolados en buques mercantes de bandera española mientras que en agosto se exceptuó la exigencia del requisito de nacionalidad para los ucranianos de las dotaciones de buques afectados por la normativa en materia de marina mercante que impone limitaciones sobre la nacionalidad de las dotaciones, como una medida de protección de los marinos europeos, una medida se prolongará durante el periodo en que se encuentre vigente en España la protección temporal⁴⁶.

4. REFLEXIONES FINALES

La guerra en Ucrania ha obligado a más de 7,8 millones de refugiados a salir del país y buscar protección en otros Estados europeos, según los últimos datos difundidos por ACNUR en diciembre de 2022. De ellos, 4,8 millones cuentan con protección temporal o un estatus similar en los lugares de acogida.

Varias son las cuestiones que se plantean en torno al régimen de protección temporal y su activación.

En primer lugar, aunque los argumentos que se esgrimieron, primero, para no aplicar la Directiva de protección temporal y posteriormente para su derogación tienen un importante peso parece claro que no eran tanto problemas técnicos de la Directiva de Protección temporal ni la mayoría necesaria para su activación como la falta de voluntad política por parte de los decisores, ministros de los distintos Estados miembros. Aunque, como ya se ha señalado, la unanimidad en la adopción de la Decisión de Ejecución haya implicado, en realidad, la posibilidad de dos regímenes diferenciados con tintes, como mínimo, potencialmente discriminatorios.

En segundo, nuestra pasada historia ha demostrado el alto grado de sensibilidad de la cuestión migratoria y la dificultad existente en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia por alcanzar una verdadera política común en materia de migración y asilo.

Como problema de fondo late sin duda la necesidad de conjugar una política respetuosa con los derechos humanos en las fronteras exteriores de la UE con la

⁴⁶ Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. El título III recoge medidas en materia de transporte marítimo.

voluntad de impermeabilizarlas ante la llegada de migrantes irregulares, víctimas en su mayor parte de tráfico de migrantes. Pero, dada la actual naturaleza de flujos mixtos, ello comporta muy negativas repercusiones para aquellos que, reuniendo las condiciones de la definición de refugiado de la Convención, son acreedores de protección internacional, por dificultar enormemente sus posibilidades de ser solicitantes de asilo.

Por otro lado, en los casos de afluencia masiva anteriores en lo que no se llegó a activar la protección temporal, los conflictos que los desencadenaron no se produjeron al otro lado de las fronteras exteriores de la UE. Por ello estimo que el elemento de continuidad territorial es el determinante en el caso de Ucrania. Ello no obsta para que considere necesario que la UE logre articular un auténtico sistema común de asilo, centrado en la persona y acorde no solo en la forma sino también en el fondo con los valores que se proclaman en el artículo 2 TUE.

Con la activación de la protección temporal, a corto plazo, el problema más claro es el de la duración que conforme a la Directiva es de un año, prorrogable por otro y, excepcionalmente un tercero. Al respecto, la comisaria de Interior, Ylva Johansson, afirmó el pasado 10 de octubre el objetivo de garantizar que los ucranianos pudieran seguir beneficiándose de la Directiva de Protección Temporal y que consideraba debía seguir aplicándose al menos hasta marzo de 2024. Llevó la cuestión al Consejo en su formación de Justicia y Asuntos de Interior que, en la reunión del 14 octubre, decidió que la protección temporal, activada en marzo de 2022 por un período inicial de un año, se prorrogase automáticamente por dos períodos de seis meses hasta marzo de 2024. Además, la Comisión invitó a los ministros a permitir la mayor flexibilidad posible con respecto al acceso a los derechos de protección temporal para los ucranianos que regresan para visitas breves a Ucrania, así como aquellos que decidan regresar a la UE después de haberla dejado voluntariamente, una de las situaciones no contempladas inicialmente que han surgido en este periodo de aplicación. La primera respuesta contemplada en la Directiva está ya dada, aunque cabría la opción de que la Comisión propusiera al Consejo que se prorrogase un año más. Asimismo, está la posibilidad solicitar protección internacional bien ahora bien al finalizar el periodo de protección temporal

No obstante, parece razonable pensar que es necesario trabajar en los mecanismos que habrían de habilitarse transcurrido ese plazo si no se desea incurrir en el riesgo del colapso de los sistemas nacionales de asilo que, entre otros

factores, desencadenó la activación de la Directiva y que, a pesar de ella, se encuentran ya bajo una considerable presión.

Otra dificultad que se ha evidenciado es el acceso al mercado de trabajo. Disponer de permiso de residencia y trabajo, agilización de los trámites de legalización y no son suficientes para el acceso al empleo por lo que desde la UE se ha puesto en marcha, con carácter voluntario, una nueva herramienta de búsqueda de empleo para ucranianos, en la que pueden inscribirse quienes se encuentren bajo protección temporal. Son igualmente cuestiones que requieren de atención algunas dificultades surgidas en relación con la reunificación familiar y con la integración de los beneficiarios de protección temporal en las sociedades de acogida.

En definitiva, la Directiva de protección temporal y su activación ha permitido a la UE dar una respuesta rápida y ágil ante la afluencia masiva de desplazados por la invasión de Ucrania, aunque la diferenciación entre ellos no se fundamenta en el respeto de la dignidad humana ni de los derechos humanos de todos.

Sería no obstante muy deseable que fuera un primer paso hacia una auténtica política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros sea verdaderamente equitativa respecto de los nacionales de terceros países y en la que en efecto se respete por igual la dignidad humana de todos, con independencia de su nacionalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Asilo de la Unión Europea, Organización Internacional de Migraciones y OCDE. Informe conjunto. *Forced displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations*. Octubre (2022). https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-11/2022_11_09_Forced_Displacement_Ukraine_Joint_Report_EUAA_IOM_OECD_o.pdf
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022*. UNHCR Regional Bureau for Europe, mayo 2022. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633>
- Arenas Hidalgo, Nuria. *El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria*. Huelva: Universidad de Huelva, 2005. Colecciones: Bartolomé de las Casas, 9.

- Arenas Hidalgo, Nuria. “El sistema europeo de Protección Temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población”. *Revista Española de Derecho Internacional* 55, N.º 2 (2003): 745-778.
- Arenas Hidalgo, Nuria. “La institución de la protección temporal en Europa: Ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva”. *Anuario de Derecho Europeo* 3 (2003): 99-121.
- Azcárraga Monzonís, Carmen. “La “afluencia masiva de personas desplazadas” desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE”. *Revista General de Derecho Europeo* 57 (2022).
- Barutisciski, Michael. “EU States and the Refugee Crisis in the Former Yugoslavia”. *Refuge* 14, nº 3 (1994): 32-36.
- Cano Linares, Mª Angeles. “El complicado mosaico yugoslavo”. *Revista Ejército* 62 (1992): 931-957.
- Cano Linares, M.A. “Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)”. *Revista de derecho migratorio y extranjería* 41 (2016): 209-234.
- Cano Linares, Mª Angeles. “Política de asilo de la Unión Europea: Avances y Propuestas”. *Tiempo de Paz* (2015): 32-40.
- Carrera, Sergio; Meltem İneli Çiğer; Lina Vosyliute y Leiza Brumat. “Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy”. *CEPS Policy Insights* no 2022-09 (2022).
- Castillo, Manuel Angel y James Hathaway. “Temporary Protection”, *Refuge* 15, nº1 (1996):10-12.
- Díaz Barrado Cástor M. “La Política Común de inmigración en la Unión Europea: Algunas reflexiones”. *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos* 117 (2016): 153-16.
- Genç, H. Deniz y Ash Şirin Nedine. “Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union”. *International Journal of Political Science & Urban Studies* (2019): 1-18.
- Durieux, Jeffrey. “Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law”. *Netherlands Yearbook of International Law*. Ambrus, Monika y Wessel, Ramses A. editores. 221-253. Nueva York: Springer, 2014.
- Fernández Liesa, Carlos R. “Evolución jurídica internacional del Derecho internacional de los refugiados”. *Tiempo de paz* 119 (2015): 11-18.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights). “The War in Ukraine. Fundamental Rights Implications within the EU”. *Boletín FRA* 1 mayo (2022). <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/ukraine-bulletin-1-2022>
- FRA. “The Russian War of Aggression Against Ukraine; The Broad Fundamental Rights Impact in the EU”, *Boletín FRA* 2 (2022). <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/ukraine-bulletin-2-2022>
- González, Ana María. “La Directiva Europea de protección temporal y el futuro de los refugiados en la UE”. *Opinión y Análisis*. Consejo General de la Abogacía Española, 29 de marzo 2022.
- İneli Çiğer, Meltem. “5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022”, <https://eumigrationlawblog.eu/>

- İneli Cığır, Meltem. “Reasons for the Activation of the Temporal Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards”, <https://www.asileproject.eu> (2022): 1-16.
- İneli-Ciger, Meltem. “The Missing Piece in the European Agenda on Migration, the Temporary Protection Directive’ EU Law”. *Analysis Blog*, 8 July 2015 <<http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2015/07>
- İneli-Ciger, Meltem. “Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe”. *European Journal of Migration and Law* 8 (2016): 1–33.
- International Crisis Group. “Responding to Ukraine’s Displacement Crisis: From Speed to Sustainability” *Crisis Group Europe Briefing*, n°94, 26 September 2022. <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/b94-responding-ukraines-displacement-crisis-speed>
- Jiménez Carrero, Jorge Antonio. “La activación de la Directiva 2001/55/CE de protección temporal: el caso de Ucrania”. En *El futuro de los procesos de integración en el marco de las relaciones Unión Europea - América Latina*. Coord. por Molina del Pozo, Carlos. F., Cirefice, Ronan. y Jiménez Carrero, Jorge Antonio. 177-190. 1ª edición. Madrid: Dykinson, 2022.
- Krayem, Lara. “The EU response to the 2015 refugee flows: A missed opportunity to use the Temporary Protection Directive?” *IALS Student Law Review* 7, n° 1, (2020): 33-52.
- Koser, Kalid y Black, Richard. “Limits to Harmonization; The Temporary Protection of Refugees in the European Union”. *International Migration* 37 (3), (1999): 521 – 543.
- OCDE. *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* (2022) Paris: D Publishing, 2022.
- Pistoia, Emanuela. “Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. Accoglienza degli sfollati dall’ucraina Come cartina tornasole della proposta di trasformazione” *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (2022): 101-123.
- Rodríguez-Villasante y Prieto, Jose Luis. “La protección de los refugiados y desplazados internos por el derecho internacional”, <https://www.cruzroja.es/principal/documents>.
- Sánchez Fernández, Alejandra. “Protección internacional: asilo, protección subsidiaria y protección temporal en España”. *Diario La Ley* 8655 (2015).
- Trinidad Núñez, Pilar. “La protección jurídico internacional de los menores refugiados separados o no acompañados. Especial consideración del derecho europeo”. *Revista de derecho migratorio y extranjería* 43 (2016): 83-108.
- Trinidad Núñez, Pilar. “La protección de menores no acompañados y el refugio: la respuesta de Europa”. *Tiempo de paz* (2015): 49-60.
- Urbaneja Cillán, Jorge. “Movimientos migratorios y seguridad internacional. En especial, la compleja posición de la Unión Europea ante la crisis migratoria”. *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos* (2016): 139-152.
- Vacas Fernández, Félix. *El derecho migratorio, internacional y europeo, como límite desde los derechos humanos a la discrecionalidad de los Estados en materia migratoria*. Valencia:Tirant lo Blanch, 2017.
- Wilkinson, Ray. “El milagro de Dayton diez años después”. *Refugiados* 128 (2005): 6-25.

Wolffhardt, Alexander. "Caught By Surprise? How Underdeveloped Refugee Integration Policies will impede the Integration of those displaced by the War in Ukraine". NIEM's Policy Brief (2022). Migration Policy Group. 24.
https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2022/08/Caught-by-surprise_-How-underdeveloped-refugee-integration-policies-will-impede-the-integration-of-those-displaced-by-the-war-in-Ukraine.pdf

MARÍA ÁNGELES CANO LINARES
Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Departamento Derecho Público II y Filología I
Facultad de Ciencias Jurídicas
Universidad Rey Juan Carlos
angeles.cano.linares@urjc.es
<https://orcid.org/0000-0002-1440-5880>

