

LA PROTECCIÓN TEMPORAL DE LOS UCRANIANOS DESPLAZADOS: UN PROGRESO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Temporary protection for displaced ukrainians: a step forward in the construction of a common european union migration policy

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ¹

RESUMEN: La crisis migratoria causada por la afluencia masiva de personas desplazadas, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, ha hecho posible la aplicación, por vez primera, de la Directiva de Protección Temporal, de la cual la Unión Europea no se había decidido hacer uso hasta el presente. En este trabajo se analiza el alcance de una respuesta que ha hecho posible la entrada, sin obstáculos legales, y la permanencia temporal, en el territorio de la Unión, de los ucranianos y de las personas procedentes de Ucrania. Una Directiva que, al tiempo, ha obligado a los Estados miembros a contraer *obligaciones equitativas*, que proporcionan un nivel adecuado de acogida a quienes son destinatarios de sus acciones. Por todo ello, y a pesar de las evidentes dificultades y deficiencias operativas, logísticas y asistenciales que su aplicación ha comportado, lo cierto es que la Directiva, gracias a la movilización de recursos humanos y financieros necesarios, ha hecho posible la atención y el reconocimiento inmediato de derechos a las personas desplazadas, en expresión de una solidaridad que debería considerarse anuncio o anticipo de una política migratoria común europea, digna de ese nombre, la cual debería erigirse en alternativa a la que, dominada por un enfoque estrictamente securitario, quiere imponerse hoy.

PALABRAS CLAVE: Crisis migratoria, Ucrania, Directiva de protección Temporal, afluencia masiva, derechos de los migrantes.

ABSTRACT: The migratory crisis caused by the massive influx of displaced persons, as a consequence of the Russian invasion of Ukraine, has made possible the application, for the first time, of the Temporary Protection Directive, of which the European Union had not decided to make use until then. This paper analyzes the scope of a response that has made possible the entry, without legal obstacles, and temporary stay on European territory of Ukrainians and people coming from Ukraine. Such a Directive, at the same time, has obliged the Member States to undertake equitable obligations, which provide an adequate level of reception to those who are the beneficiaries of their actions. For all these reasons, and despite the obvious operational, logistical and assistance difficulties and shortcomings that its implementation has entailed, it is certain that the Directive, thanks to the mobilization of the necessary human and financial resources, has made possible the immediate attention and recognition of rights to displaced persons, in expression of a solidarity that should be considered an announcement or anticipation of a common European migratory policy, worthy of the name, which should be an alternative to the one that, dominated by a strictly security approach, wants to impose itself today.

¹ Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo. jmporras@ugr.es

KEY WORDS: Migratory crisis, Ukraine, Directive for Temporary Protection, displaced people, massive influx, migrants's rights.

SUMARIO.- I. Introducción. El reto de construir una política migratoria común en la Unión Europea. II. La invasión rusa de Ucrania y sus consecuencias: una nueva crisis masiva de refugiados. III. La respuesta de la Unión Europea: la aplicación novedosa de la Directiva 55/2001/CE, de 20 de julio de 2001, de Protección Temporal, en casos de afluencia masiva, de personas desplazadas. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN: EL RETO DE CONSTRUIR UNA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA

La globalización incentiva los desplazamientos masivos poblacionales, provocados por motivaciones económicas o políticas tan variadas como la pobreza y la falta de oportunidades, los conflictos armados, las persecuciones, los desastres naturales, las crisis sanitarias, el cambio climático..., o las muy diversas formas de injusticia y desigualdad que, afectando de manera dispar a quienes viven en las diferentes regiones del planeta, alientan el legítimo anhelo humano de mejorar sus condiciones de vida². De ahí que se hable ya, “*in fieri*”, pero sin ambages, de la necesidad de reconocer y garantizar un *derecho a migrar*, como derecho humano de carácter universal (Ferrajoli, 2022, p. 18)³.

El fenómeno migratorio es, pues, en palabras de Sami Naïr, un *hecho social* que ha existido, existe y existirá (Naïr, 2016, 12), aunque hoy se vea, sin duda, facilitado por la mejora de las comunicaciones. Por eso, el reto no está, sólo, en canalizar y gestionar los flujos migratorios, previniendo, ordenando y controlando el acceso en las fronteras exteriores, desde la restrictiva perspectiva que brinda una reforzada política de seguridad, sino, también, en acoger a esas personas, por razones de humanidad y justicia, a través de cauces legales, ordenados y seguros⁴.

Por ende, el desarrollo efectivo de una política migratoria no sólo ha de comportar la prevención y eliminación de la inmigración ilegal, con la trata y explotación de seres humanos que aquélla supone, sino, también, la adecuada integración e inclusión social

² Según ACNUR, en mayo de 2022 más de 100 millones de personas, frente a 89,3 en 2021, habían sido desplazadas por la fuerza en todo el mundo a causa de la persecución, los conflictos, la violencia, las violaciones de los derechos humanos o por graves alteraciones del orden público. Es decir, uno de cada setenta y ocho habitantes del planeta se ha visto forzado a abandonar su hogar. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/press/2022/6/62aa42164/acnur-las-cifras-de-desplazamiento-forzado-en-el-mundo-alcanzan-un-nuevo.html>

³ Así, e art. 14 de esa proyectada Constitución reconoce la “*libertad de circulación sobre la Tierra*”, que comporta que “*todo individuo tiene derecho a emigrar de cualquier país, incluido el propio, y de regresar a él*”.

⁴ Vid., a este respecto, en tanto que marco de cooperación no vinculante jurídicamente, el *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, acordado, en el ámbito de la ONU, de 13 de julio de 2018. Dicho pacto internacional aborda el fenómeno migratorio en todas sus dimensiones, de forma integral, evitando la separación entre refugiados políticos y migrantes económicos, a fin de contribuir, en ese aspecto, a la mejora de la gobernanza de la globalización. Cfr., https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

de los nacionales de terceros Estados residentes, hasta llegar a convertirlos en ciudadanos de pleno derecho, en igualdad de condiciones con los demás (Porrás Ramírez, 2021, 19).

Así, aun con todos los problemas que sufre, la Unión Europea es percibida por los países de su entorno como un espacio de paz, prosperidad y oportunidades, sólo comparable en el mundo al que, en América, ofrecen los Estados Unidos y Canadá. De ahí que se enfrente a la necesidad de administrar flujos migratorios significativos, alimentados por motivaciones muy diversas.

A ese fin, la Unión se ha dotado, en el marco del llamado *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (Título V TFUE), de un haz de competencias en relación a las “*políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración*” (Capítulo II), las cuales, aunque mediatizadas por el propósito de salvaguardar la seguridad (art. 67.3), se fundan “en la solidaridad entre los Estados miembros...” (art. 80). Tales competencias se explican como consecuencia de la supresión de las fronteras interiores de aquéllos y la conversión en comunes de las exteriores de la propia Unión. Así sucede, de manera plena, en el llamado espacio integrado o “federal”, “Schengen”, de cooperación reforzada, incorporado, hoy, al Derecho de la Unión (arts. 67 y 77 y ss. TFUE y Protocolo nº 19), del que forman parte aquellos Estados europeos, algunos ajenos a la propia Unión, que han acordado la creación de ese territorio o “espacio común” en el que hacer efectiva la libre circulación de personas, sea cual sea su nacionalidad, sin someterlas a controles o barreras de ningún tipo.

Tal medida no se orienta a favorecer a los ciudadanos europeos, los cuales ya gozan de ese derecho en cuanto que tales (art. 21 TFUE y 45.1 CDFUE), sino que pretende beneficiar, si bien “de conformidad con lo dispuesto en los Tratados”, a los nacionales de terceros Estados que hayan cruzado las fronteras de la Unión y se encuentren en situación regular en el territorio de la misma (arts. 77 y 79 TFUE y 45.2 CDFUE) (Mangas Martín, 2008, 718). Se expresa así la necesidad, aun no plenamente satisfecha, a pesar de los indudables avances realizados, de crear un sistema europeo, común e integrado, de control de las fronteras exteriores y de desarrollo de una política auténticamente armonizada de regulación y gestión de los flujos migratorios (Martínez Alarcón, 2018, 26).

Sin embargo, es fácil advertir la dificultad que conlleva la prosecución de esos desarrollos, además de la tentación creciente de revertir los progresos alcanzados, restaurando, discrecional y duraderamente, los controles en las fronteras de los Estados miembros, en aras de preservar su supuestamente amenazada seguridad interior. En este sentido, cabe constatar, hoy, no sólo la resistencia de algunos Estados a desprenderse de competencias que consideran inherentes a su soberanía, en orden a profundizar en el sistema vigente, sino la tendencia a exigir la suspensión de las reglas ya establecidas, que afectan a la libre circulación de los extranjeros en territorio europeo (Janer Torrens, 2018, 899). Así ha sucedido, a pesar de que, paradójicamente, los propios Estados se han visto obligados a reconocer lo inviable que resulta apostar por una completa renacionalización de esas políticas, habida cuenta de su incapacidad para afrontar aisladamente un desafío que desborda sus recursos y que está llamado a

perdurar en el tiempo, dado su carácter consustancial a la globalización (Porras Ramírez, 2020, 163).

Conviene así insistir en que las competencias que se atribuyen a la Unión en la materia, en tanto que expreso objetivo asumido por la misma (art. 3.2 TUE), poseen, tan sólo, un carácter compartido con los Estados miembros (art. 4.2 j) TFUE). Este hecho explica por qué aquélla no puede dar la respuesta eficaz y cohesionada que se le exige, dada la dificultad que entraña alcanzar con los países integrantes de la Unión un improbable consenso acerca de asuntos especialmente sensibles para ellos (Donaire Villa, 2010, 337). Es así evidente que los Estados miembros de esta, a veces, inmanejable Unión Europea, compuesta por veintisiete socios, han demostrado a lo largo de las sucesivas crisis migratorias, planteamientos muy diferentes, si no contrarios, en la materia, opuestos, en muchos casos, a los propios principios manifestados en los Tratados constitutivos de la Unión, que abogan por políticas regidas “...por el principio de solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros” (art. 80 TFUE).

La voluntad, tantas veces manifestada por los mismos, de preservar sus, a su juicio, amenazadas identidades nacionales, ha obstaculizado y complicado la gestión de las crisis migratorias, explicando, en parte, la descoordinación, lentitud e ineficacia de la respuesta europea. Ello ha exacerbado los errores de configuración del sistema e impedido, hasta ahora, su corrección, a fin de hacerlo más eficaz y ajustado a las necesidades presentes, al tiempo que plenamente coherente con los valores y principios que se dicen inspiradores del mismo.

Aun así, a pesar de sus evidentes insuficiencias, la Unión Europea cuenta con un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), protección subsidiaria y protección temporal de desplazados, construido paulatinamente desde el Consejo Europeo de Tampere, en 1999, de resultados de la guerra de los Balcanes, que no se limita a establecer normas mínimas, sino que avanza en pos de la creación de un estatuto común de protección internacional, en beneficio de los nacionales de terceros Estados y apátridas que así lo soliciten y se les reconozca. El mismo determina un procedimiento uniforme, tendencialmente armonizador de los sistemas jurídicos nacionales y garante, en todo caso, del principio de no devolución (art. 78.1 TFUE) (Di Filippo, 2018, 41).

Por ello, aunque debemos tener muy en cuenta los avances experimentados, lo cierto es que el sistema europeo común de protección internacional no sólo se ha visto desbordado por las afluencias masivas de potenciales solicitantes de asilo y protección subsidiaria, sino que su aplicación se ha visto frenada, de modo consciente, por los Estados, los cuales han hecho, bien una interpretación restrictiva del mismo, bien una incompleta aplicación de aquél (Moschetta, 2018, 9). Se trata de un sistema compuesto por un conjunto de normas, las más de las cuales requieren un cambio urgente, a fin de corregir sus errores de diseño y su excesiva deferencia para con los Estados miembros; una consideración que ha propiciado el desarrollo de prácticas estatales muy distintas y marcadamente insolidarias (Morgades Gil, 2021, 64). En este sentido, de entre todas, la reforma del Reglamento Dublín III es la que se revela más perentoria, al ser ésta la norma más alejada de los principios de solidaridad y de responsabilidad compartida entre los Estados miembros, ya que traslada, principalmente, la presión migratoria a los Estados de entrada (España, Italia, Grecia y Malta), que son frontera exterior de la Unión. El

establecimiento de un registro común de demandantes de protección internacional y la fijación de un mecanismo permanente y automático de reparto y realojamiento de aquéllos, gestionado por la Agencia de Asilo de la Unión Europea⁵, que asegure una equitativa distribución de las responsabilidades entre todos los Estados miembros⁶, constituye así el reto principal a alcanzar (Abrisketa Uriarte, 2019, 263).

No obstante, más allá de una necesaria modificación y actualización del SECA, tal reforma no debe desligarse, en el marco de un enfoque integral, del desafío que supone la adopción de una auténtica política migratoria común, digna de ese nombre, de la que hoy carece la Unión. De tal modo, son continuos los llamamientos que instan al cumplimiento de ese mandato expreso, hasta ahora desatendido, que se encuentra expresamente enunciado en los Tratados (arts. 79.1 y 79.2 TFUE). La actual Comisión Europea, presidida por la Sra. Von der Leyen, ha señalado que este es uno de los objetivos prioritarios de su mandato. Y el Parlamento Europeo no ha dejado de insistir en la conveniencia de adoptar una estrategia global que proporcione un tratamiento conjunto a unas políticas inspiradas, hasta ahora, en propósitos, a veces, antagónicos, y orientadas preferentemente al reforzamiento de la seguridad de la “Europa fortaleza”. La Legislatura 2019-2024 debería ser, por tanto, aquélla en la que se adopte y ponga en práctica un acuerdo en torno a una política migratoria común⁷, inspirado en el respeto escrupuloso a los derechos humanos, en línea con lo estipulado en el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, adoptado en Marrakech en 2018.

A tal fin, se deberían abrir vías legales de acceso a la Unión, desincentivando, al tiempo, las formas irregulares de ingreso en la misma, las cuales son sinónimas de privación de derechos, abusos y explotación de seres humanos. Fomentar cauces comunes que faciliten la migración regular por causas económicas, agregados a los excepcionales ya existentes, requiere una cooperación estrecha con los Estados de origen, tránsito y destino final, que conlleve la concesión del necesario visado de entrada (Bollo Arocena, 2019, 209). Una más ágil autorización de llegada a territorio europeo de trabajadores cualificados profesionalmente, a ser posible contratados en origen, ayudaría, de manera considerable, en ese sentido, al tiempo que se garantizaría su imprescindible integración social con la ayuda de fondos europeos (art. 79.4 TFUE). Ello requeriría, asimismo, un amplio reconocimiento de sus derechos y la posibilidad final de obtención del estatus de ciudadanía. Todo lo indicado habría de verse acompañado de una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión (García Coso, 2014, 45), que destierre la práctica, hoy en boga, consistente en externalizar sus controles, como el acuerdo con Turquía de

⁵ Creada por el Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021.

⁶ El Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión, celebrado durante los días 9 y 10 de junio de 2022, llegó al compromiso político de establecer un mecanismo de solidaridad obligatorio de reparto de los refugiados entre los Estados europeos, pieza clave del pacto migratorio que actualmente se tramita. Los socios que no colaboren en el mismo harán una contribución económica, en forma de ayuda financiera al resto para costear la devolución de aquellos migrantes irregulares que no se beneficien del derecho de asilo. Este acuerdo desbloquea la posibilidad de establecer una política común de asilo en la UE. Vid. <https://elpais.com/internacional/2022-06-10/la-ue-logra-un-acuerdo-sobre-el-mecanismo-de-reparto-de-refugiados-en-caso-de-crisis-migratoria.html>

⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

2016, hoy renovado, puso de manifiesto, de forma muy destacada (Carrera et al., 2019, 155); al tiempo que se asegura la escrupulosa aplicación del Código de Fronteras Schengen, restringiendo al máximo la apreciación unilateral, frecuente y extensiva de sus excepciones (Requena de Torre, 2022, 14). Y la adopción, en fin, de una política sincera de buena vecindad, en relación a los Estados del entorno de la Unión, que contribuya a su estabilización y desarrollo político y económico.

Un fenómeno global, análogo por su envergadura al del cambio climático, ha de ser abordado conjuntamente. Europa no puede cerrar sus puertas a los solicitantes de protección internacional, que sufren persecución o el riesgo real y objetivo de padecer un daño grave para sus vidas o integridad física, si regresan a su país de origen o residencia; ni tampoco a aquéllos que demandan una oportunidad de trabajo digno, si no quiere renunciar a los valores que le son inherentes, queriendo sobrevivir como espacio civilizatorio, como la admirable, pese a todo, “Comunidad de Derecho” que aún es.

Así, pese a existir una desigual incidencia del peso de la población migrante o de origen migrante de unos Estados miembros a otros⁸, lo cierto es que quienes forman parte de esos colectivos desempeñan un papel cada vez más importante en la economía y la sociedad que los acoge. Una sociedad que se muestra como una agrupación de individuos diversa, multicultural, al tiempo que crecientemente desigual, cuyos miembros de origen extranjero, una vez establecidos, temporal o definitivamente, desean ser aceptados como titulares de derechos. A ese fin, precisan ayuda para recorrer un camino hacia su integración que pronto se revela largo y repleto de obstáculos. Que, en vez de verse culminado por el éxito, lo es, en demasiadas ocasiones, por el fracaso. Un resultado tantas veces adverso les aboca a la exclusión social y a la marginación, cuando no a caer en la radicalización extremista y en la violencia. O a convertirse, estigmatizados, en esos periódicos momentos de crisis interna en los que tan fácil es caer en la tentación de buscar culpables externos, en chivos expiatorios, destinados a reforzar los vínculos de una comunidad debilitada (Akkerman, 2019, 51).

La integración e inclusión de los migrantes y de los extranjeros naturalizados de origen migrante, ya convertidos en ciudadanos (Aláez Corral, 2021, 55), en tanto que factor propiciatorio de la imprescindible cohesión social, conlleva una apuesta decidida por la interculturalidad y la asunción de un enfoque holístico o integral, orientado desde el prisma de los derechos humanos. De ahí que pase por reconocer que en toda persona concurren expectativas y necesidades y no sólo una fría aportación objetiva al Producto Interior Bruto o una contribución nada desdeñable al mantenimiento de los costosos sistemas sociales del bienestar que las envejecidas sociedades europeas tratan, a toda costa, de apuntalar. Se impone así la construcción de sociedades más inclusivas, no sólo para garantizar “el bienestar a largo plazo...y la estabilidad de nuestras economías...”; “para contribuir... a que prosperen”⁹, si no, para que, empoderando a quienes se encuentran en situación de desventaja, las comunidades fragmentadas en las que

⁸ En España la población extranjera ascendía en 2019 a 4.7 millones, el 10% del total.

⁹ *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión Social para 2021-2027*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 24.11.2020. COM (2020) 758 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:758:FIN>

vivimos se unan y cohesionen. Eso requiere ofrecer igualdad de oportunidades, luchar contra la discriminación en sus muy distintas formas y manifestaciones, garantizar el acceso a la educación, al empleo, a la vivienda, a la sanidad y a los demás servicios sociales, para que todos, sea cual sea su origen o procedencia, disfruten de derechos y participen activamente en los distintos niveles de gobierno que conforman la compleja comunidad política en la que habitan)Orgad, 2019, 524).

El éxito de ese proceso bidireccional, que requiere involucrar tanto a los migrantes, como a quienes los acogen, trae consigo ineludiblemente el reconocimiento de derechos y obligaciones. Eso explica, en ese último caso, la demanda de acatamiento y el compromiso de asunción de valores y principios que no son otros que la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y la voluntad efectiva de respeto a los derechos humanos de las personas pertenecientes a las minorías (Scuto, 2012, 311).

II. LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA Y SUS CONSECUENCIAS: UNA NUEVA CRISIS MASIVA DE REFUGIADOS

En ese contexto, la entrada masiva de refugiados que huyen de las guerras que asolan el entorno geopolítico, cada vez más inestable, de la Unión Europea, generando catástrofes humanitarias terribles, exige una respuesta inclusiva inmediata por parte de aquélla, que supone la movilización de recursos muy significativos, tanto personales como materiales, además de la activación de eficaces instrumentos jurídicos destinados a posibilitar su acogida digna. Su recurrencia en el tiempo obliga a la Unión a anticipar, en su caso, esas situaciones, proveyendo lo necesario para atender a las mismas.

Ciertamente, la Unión Europea ha experimentado sucesivas crisis de refugiados desde finales del siglo pasado. Así, además de la generada por las Guerras de los Balcanes, tras la desintegración de la antigua Yugoslavia, que dio lugar a la creación del Sistema Europeo Común de Asilo; y las que han afectado al Atlántico y al Mediterráneo occidental y central, fue la crisis masiva de 2015 la que hizo que la Unión se tuviera que enfrentar a un problema de gestión, acogida e integración de refugiados de magnitud inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que puso a prueba las políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración de la Unión, destacando sus insuficiencias y limitaciones. No en vano millón y medio de seres humanos, huyendo de la situación vivida en Siria, Afganistán, Irak y Libia solicitaron protección internacional en territorio europeo en año y medio.

A esas sucesivas oleadas migratorias, alimentadas por motivaciones, ya políticas, ya económicas, se ha añadido un gran desplazamiento de personas provenientes de *Ucrania*, como consecuencia de la invasión rusa de ese país, iniciada el 24 de febrero de 2022. De todos modos, la escalada de tensión internacional que, desde la ocupación rusa de Crimea, en 2014, se venía produciendo, hizo que los Estados limítrofes de la Unión comenzaran a preparar la recepción de refugiados.

Así, después de iniciada la invasión y la guerra consiguiente, se calcula que seis millones y medio de personas, la mayoría mujeres y niños, han abandonado ya el territorio

ucraniano, calculándose que la cifra de desplazados pueda elevarse a ocho o, incluso, de extenderse y prolongarse la guerra, a diez millones en los próximos meses. Lo que Putin previó como una intervención relámpago, la autodenominada “operación militar especial”, se ha tornado una guerra de duración indefinida. De ese modo, la continuación del conflicto bélico durante meses o años, quizá, habida cuenta de la resistencia ucraniana y la creciente ayuda internacional ofrecida a su ejército, unida a la decidida voluntad rusa de conquistar sus objetivos, no hace sino profundizar en la crisis humanitaria más allá de lo esperado, superando así cualquier cálculo o vaticinio acerca de su alcance.

Se ha provocado así el mayor éxodo humano conocido después de la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los ucranianos huidos (mujeres, niños y ancianos) han encontrado refugio, inicialmente, en los países limítrofes: Polonia (más de la mitad), Hungría, Moldavia, Rumanía y Eslovaquia; pero, meses después, hoy están siendo acogidos en prácticamente todos los Estados de Europa, en ejercicio de una demostración de solidaridad hasta ahora desconocida, de la que, sin embargo, no se beneficiaron, en análoga medida, en el pasado, sirios, afganos, libios, iraquíes, magrebíes o subsaharianos, hecho éste que debe movernos a la reflexión (González Enríquez, 2022, 3).

III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA APLICACIÓN NOVEDOSA DE LA DIRECTIVA 55/2001 (CE) DE 20 DE JULIO DE 2001, DE PROTECCIÓN TEMPORAL EN CASOS DE AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS DESPLAZADAS.

¿Qué respuesta ha dado la Unión Europea a los ucranianos?_Esto es, ¿qué medidas ha adoptado aquella y sus Estados miembros para contrarrestar los efectos de la agresión rusa y gestionar la oleada masiva de personas que solicitan su amparo y protección? Además de las sanciones promovidas contra el Gobierno y la economía rusas y el envío de armamento y ayuda económica al Gobierno y la población ucraniana, la Unión ha facilitado la entrada, inmediata y temporal, de desplazados procedentes de Ucrania a su territorio, sin apenas exigencias. Y así ha sucedido una vez que se ha tomado clara conciencia de que el sistema de asilo no puede gestionar una afluencia semejante de seres humanos, que desborda sus capacidades e impide su correcto funcionamiento, en interés de las personas afectadas. Es por ello que la protección temporal se ha ofrecido sin perjuicio del reconocimiento, futuro e individual, del estatuto de refugiado, de conformidad con la Convención de Ginebra y las normas expresadas en el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)¹⁰.

Por tanto, en el momento inicial del conflicto y de la migración masiva por aquél causada, no se ha requerido la demostración fehaciente de que cada persona solicitante de protección y acogida sea objeto de persecución. También se exime a los desplazados ucranianos de la prueba de que, en su defecto, huyen de una situación que les genera

¹⁰ Art. 3 de la Directiva 2001/55. De este modo, se evita así la aplicación de la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, *sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*; y la Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, *por la que se aprueban normas sobre la acogida de los solicitantes de protección internacional*.

un riesgo real y objetivo de padecer una afectación lesiva o un daño grave para su vida, salud e integridad si regresan a su país de origen o residencia. Consecuentemente, los Estados miembros, ante la magnitud de la crisis humanitaria sobrevenida, han eludido aplicar el Reglamento Dublín III¹¹, al permitir la entrada de potenciales refugiados, si bien renunciando a exigir el cumplimiento de los requisitos que aquella norma impone, los cuales, en condiciones normales, hubieran supuesto condicionar la llegada a sus respectivos territorios a la presentación y concesión de solicitudes de asilo o protección subsidiaria en los países a través de los que acceden a la Unión, que constituyen su frontera exterior. Y, así mismo, a tratar de retener a aquéllos en los mismos, dificultando los “movimientos secundarios” en relación a otros Estados miembros, esto es, la práctica del llamado “asylum shopping”.

De tal modo, sólo tres días después de iniciada la guerra, la Unión Europea acordó facilitar la acogida indiscriminada de los refugiados procedentes de Ucrania¹², de manera, además, ilimitada, durante un máximo, en su caso, de tres años, sin exigirles la solicitud de asilo. Tras ello, el 3 de marzo de 2022, las instituciones de la Unión Europea aprobaron la aplicación, por primera vez en su historia, de la ya vigente, pero nunca aplicada, ni siquiera con ocasión de la crisis provocada por la Guerra de Siria (Ineli-Ciger, 2016, 16) *Directiva de Protección Temporal (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”)* (Arenas Hidalgo, 2005, 34; Beirens, 2016, 14).

Se hizo así posible, sin barreras u obstáculos legales, la entrada y, sobre todo, la permanencia temporal de los ucranianos y de las personas procedentes de Ucrania (nacionales y apátridas, además de las personas en régimen de protección internacional residentes en ese país, junto con sus familiares), durante, al menos, un año, plazo prorrogable automáticamente por períodos de seis meses durante un tiempo máximo de un año, si fuera necesario, en los casos en que su regreso a su país de origen, en condiciones seguras y duraderas, no pudiera garantizarse debido a la situación de guerra persistente que sufre aquél. No obstante, la Directiva ha previsto que, si subsisten los motivos para la protección temporal, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, pueda prorrogar dicha protección temporal durante un año más como máximo¹³. Además, quienes alcancen protección temporal tendrán libertad para moverse por cualquier Estado miembro de la Unión Europea, teniendo garantizados sus derechos durante el período reconocido de estancia. Aun así, la Comisión Europea podrá, también, proponer un acortamiento del plazo “siempre que se pase a una

¹¹ Reglamento 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, *por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida*.

¹² Según cálculos de la Organización Internacional de la Migraciones 500.000 refugiados procedentes de Ucrania son nacionales de otros países.

¹³ Art. 4 Directiva 2001/55.

situación en Ucrania que permita el retorno seguro y duradero” (Abrisketa Uriarte, 2023, 45).

Así pues, el Consejo de Ministros de la Unión, a propuesta de la Comisión Europea, tardó más de veinte años en acordar la aplicación de una norma ya existente, constatando la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas, tras negarse a hacerlo con anterioridad, a pesar de las graves crisis sufridas, como la que se ocasionó particularmente en 2015, la cual fue consecuencia de la guerra civil siria. La invasión de Ucrania ha despejado las dudas de los países europeos al respecto, a pesar de la resistencia inicial de algunos del Este a la acogida de migrantes, al haberse convertido ahora éstos, en relación a la presente crisis, en frontera exterior de la Unión, viéndose así afectados de lleno por la misma. De este modo, se han derribado tabúes que han permitido la adopción de una decisión sin precedentes, la cual obedece a la alta sensibilización de que ha hecho gala la población europea en relación al conflicto ucraniano (García Mascareñas, 2022, 14).

Dicha constatación del Consejo, de conformidad con el art. 5 de la Directiva¹⁴, de la que únicamente ha quedado fuera Dinamarca¹⁵, ofrece una “respuesta a la presión migratoria resultante de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia”; y determina qué colectivos se beneficiarán de la protección temporal dispuesta: así, en primer lugar, lo serán los ucranianos residentes en Ucrania, desplazados desde el 24 de febrero de 2022 en adelante; en segundo lugar, los nacionales de terceros países distintos de Ucrania, desplazados de ese país, desde esa fecha, si disponían en Ucrania del estatuto de refugiados o de una protección nacional equivalente antes de la data señalada, con el fin de preservar la unidad de las familias y evitar que miembros de una misma tengan estatutos diferentes; en tercer lugar, se acuerda, así mismo, establecer la protección de los apátridas y de los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que puedan demostrar que residían legalmente en ese país antes del 24 de febrero de 2022, contando con un permiso de residencia permanente válido, los cuales no pueden regresar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas. También, por razones humanitarias, se admitirá en la Unión a quienes estuvieran estudiando o trabajando por períodos breves en Ucrania y les sorprendiera la guerra que condujo a la afluencia masiva de personas desplazadas. Y, finalmente, se contempla que los Estados miembros puedan ampliar la protección temporal a categorías adicionales de personas desplazadas, cuando lo sean por las mismas razones y procedan de Ucrania, incluso habiendo huido de ella antes de la fecha de comienzo de la guerra, como consecuencia de las tensiones previas a su inicio¹⁶.

En definitiva, esta Directiva alcanza a los ucranianos que salgan de su país y a quienes residan en Ucrania y tengan el estatus legal de refugiados. Pero no se aplicará a quienes vivan en Ucrania por trabajo o estudios, quedando su asistencia al criterio de los Estados miembros. No obstante, se les permitirá la entrada y se les ofrecerá ayuda, aunque se les inste a regresar a sus países de origen. De este modo la propuesta abierta e

¹⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, del Consejo, de 4 de marzo de 2022. DOUE núm. 71, de 4 de marzo de 2022, páginas 1 a 6.

¹⁵ Arts. 1 y 2 del Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁶ Art. 2 Decisión.

indiscriminada de la Comisión europea (Arenas Hidalgo, 2022, 27), formulada inicialmente, consistente en acoger y proteger, sin acepción de nacionalidad, a quienes provengan de Ucrania, ha quedado restringida a ciertos colectivos, fiándose a la discrecionalidad de los Estados miembros ampliar su alcance a los demás existentes¹⁷.

La Directiva expresa, en todo caso, un conjunto de *normas mínimas*¹⁸, de lo que se desprende que los Estados miembros tienen competencia para establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. En suma, la Decisión en cuestión que activa la aplicación de la norma europea insta a compatibilizar la Directiva con los sistemas nacionales de protección temporal, que pueden considerarse su desarrollo o transposición. Así, podrá suceder que un sistema nacional disponga medidas más favorables que las que se expresan en la Directiva. Pero si el sistema nacional se revela menos beneficioso, el Estado miembro deberá, en todo caso, garantizar el reconocimiento de los derechos contemplados en la Directiva que tengan carácter básico.

Es así que, en todo caso, los Estados contraen *obligaciones equitativas*, que han de proporcionar un “nivel adecuado de protección” a los interesados, así como facilitar su retorno a su país de origen o residencia, una vez que la protección temporal haya concluido. Ello les supone, en cualquier caso, el sometimiento a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y al espíritu de la Directiva 55/2001, lo que implica garantizar el respeto a la dignidad humana y un nivel de vida digno: esto es, asegurar el derecho de residencia, el acceso a medios de subsistencia y alojamiento, a cuidados de urgencia y a que se proporcione una atención adecuada a los menores (Requena de Torre, 2024, 67)¹⁹.

Aun así, la Directiva reconoce que corresponde a los Estados miembros salvaguardar el orden y la seguridad interior, por lo que podrán excluir de la protección temporal a una persona desplazada que haya cometido un crimen contra la paz, de guerra o contra la humanidad, conforme al Derecho internacional; haya realizado un delito grave de carácter no político fuera del Estado de acogida antes de su admisión, como persona que goza de protección temporal; o haya sido declarada culpable de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Y, también, cuando existan motivos razonables para considerar a una persona un peligro para la seguridad del Estado de acogida o para su comunidad²⁰. En todo caso, las personas excluidas de los beneficios

¹⁷ La mayor parte de los Estados miembros han hecho una interpretación extensiva de la Directiva, aplicándose la Protección Temporal incluso a los ucranianos que ya estaban en el país de acogida antes del comienzo de la invasión rusa. De este modo se abre una vía a la legalización de la estancia de los que habían pasado a situación irregular después de haber superado el tiempo máximo de permanencia como turistas: 90 días. Así, en referencia España, vid. la *Orden del Ministerio de la Presidencia PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto de Ucrania*. BOE núm. 59, de 10 de marzo de 2022, pág. 28304.

¹⁸ Art. 1 Directiva 2001/55.

¹⁹ Así entiende por “*protección adecuada*”, en tanto que alternativa a la protección temporal, la Comisión Europea en la Comunicación C/2022/1806 mencionada.

²⁰ Art. 28 Directiva 55/2001.

de la protección temporal por parte de un Estado miembro podrán interponer un recurso jurisdiccional ante aquél (Requena de Torre, 2021, 325)²¹.

Además, se considera de todo punto necesario que exista una coordinación adecuada y un intercambio fluido de información entre los Estados miembros y la Comisión Europea, para facilitar la aplicación de la protección temporal. A tal fin, se crea una “*plataforma de solidaridad*” que dará a conocer las capacidades de acogida de los Estados y el número de personas que alcancen el estatuto de protección temporal en sus territorios. A este respecto, la Comisión ha establecido *directrices operativas*, conforme al art. 5 de la Directiva, que se irán actualizando de acuerdo con la experiencia obtenida, para orientar y coordinar a los Estados miembros ante un desafío de una magnitud tan enorme como desconocida. Tales directrices afectan al ámbito de aplicación; a la forma de tratar a los menores (particularmente a los no acompañados); al derecho a circular libremente entre los Estados miembros; y al registro y suministro de información. Dichas directrices se están viendo suplementadas, en la actualidad, con recomendaciones específicas sobre temas concretos en relación a las necesidades identificadas por los Estados miembros. De este modo, se facilita la movilización de los recursos de la Unión y la organización del traslado de personas entre Estados miembros o, cuando, proceda, a terceros países²².

La *Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la Unión Europea*²³ es, sin duda, el soporte más adecuado para asegurar la cooperación administrativa exigida por la Directiva 2001/55. Los Estados miembros se sirven así, a ese fin, del dispositivo de la Unión Europea de respuesta política integrada a las crisis²⁴; del auxilio del Servicio Europeo de Acción Exterior, al tiempo que establecen un estrecho contacto con ACNUR.

Además, los Estados miembros contarán con el apoyo financiero del *Fondo de Asilo, Migración e Integración*²⁵ y de los demás Fondos de la Unión. A su vez, los mecanismos de emergencia y flexibilidad, en el contexto del *Marco Financiero Plurianual 2021-2027*, permiten, también, la movilización de fondos para hacer frente a las necesidades urgentes que se presentan dentro de los Estados miembros. Así, el *Mecanismo de Protección Civil de la Unión* ha sido activado en orden a que los Estados miembros puedan solicitar artículos esenciales para atender a las necesidades de las personas desplazadas de Ucrania que estén presentes en su territorio. Al tiempo, aquéllos pueden beneficiarse de cofinanciación para prestar dicha asistencia.

De forma simultánea, las múltiples agencias de la Unión Europea han sido convocadas para efectuar un seguimiento de la acogida y protección dispensadas. La *Agencia*

²¹ Art. 29 Directiva 55/2001.

²² Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. DOUE núm.126, de 21 de marzo de 2022.

²³ Recomendación (UE) 2020/1366, de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020 (DO L 317 de 1.10.2020, p. 26).

²⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993 del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 (DO L 320 de 17.12.2018, p. 28).

²⁵ El Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, crea el *Fondo de Asilo, Migración e Integración* (DO L 251 de 15.7.2021, p. 1).

Europea de Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (AAUE) y EUROPOL prestan apoyo operativo a los Estados miembros que solicitan su asistencia para hacer frente a la situación y aplicar la Directiva 2001/55, activada por la Decisión 2022/382²⁶.

Por expreso mandato de la Directiva, los Estados miembros han de acoger, con “*espíritu de solidaridad comunitaria*”, a las personas que opten al régimen de protección temporal, indicando, a esos efectos, sus disponibilidades de manera numérica o general. Si dicha capacidad se ve superada a raíz de una afluencia masiva de dimensiones extraordinarias, el Consejo estudiará con urgencia la situación y adoptará las medidas necesarias, que comportarán la movilización de ayuda adicional a los Estados más afectados. Así ha sucedido, de manera especial, con Polonia, en relación a la crisis ucraniana²⁷. En todo caso, se contempla también el traslado de un Estado miembro a otro de personas acogidas a protección temporal, siempre que éstas hayan manifestado su consentimiento al respecto. A tal fin, cada Estado miembro comunicará su disponibilidad de acogida al Estado miembro solicitante²⁸.

A lo indicado hay que añadir que la activación de la protección temporal a las personas desplazadas que son víctimas de la crisis de Ucrania ha visto multiplicada su eficacia y allanada su ejecución por el hecho de que la mayoría de los ucranianos disponían, previamente a la crisis suscitada en 2022, de un *pasaporte biométrico*. Este les da derecho a cruzar las fronteras exteriores de la Unión Europea *sin necesidad de visado de entrada y a permanecer en su territorio hasta noventa días*, por período de ciento ochenta días, como reconoce el Anexo II del Reglamento 2018/1806, del Parlamento Europeo y del Consejo²⁹. Ha sido, por tanto, la necesidad de anticipar la finalización de esa “*estancia corta*” de tres meses, así prevista, lo que hizo necesario activar la aplicación de la Directiva para prolongar el período de estancia, dada la previsión de que la situación extraordinaria causante del flujo migratorio, con la consiguiente crisis de refugiados que lleva aparejada, perdure en el tiempo.

Además, los ucranianos acogidos pueden desplazarse hacia otros países diferentes del de entrada, habida cuenta de la *libre circulación garantizada en el Espacio Schengen*. Por tanto, *no precisan de visados de tránsito*. Así, se ha comprobado cómo, en el caso de Rumanía, más de la mitad de las personas llegadas a ese país procedentes de Ucrania se han trasladado a otros Estados miembros de la Unión donde cuentan con familiares y amigos, y en los que desean buscar empleo o solicitar protección internacional. Así mismo, aun habiéndose apreciado cómo Polonia es, en cualquier caso, el destino más probable y solicitado de la mayoría de ucranianos huidos de su país, dada la gran afinidad cultural existente, lo cierto es que los movimientos en dirección a otros países

²⁶ Art. 3 Decisión.

²⁷ Art. 25 Directiva 55/2001.

²⁸ Art. 26 Directiva 55/2001.

²⁹ No obstante, a quienes no estén exentos de la obligación de visado, porque no sean titulares de un pasaporte biométrico y no sean titulares de un visado para estancia de corta duración, de un visado de estancia larga o un permiso de residencia expedido por un Estado miembro, y tengan derecho a acceder a la protección temporal o a una protección adecuada en virtud del Derecho interno, se les proporcionarán todas las facilidades para obtener los visados necesarios, reduciéndose la duración de los trámites al máximo, dada la situación de emergencia existente. Cfr. Comunicación C/2022/1806.

de la Unión son cada vez más frecuentes. No en vano, existen comunidades ucranianas importantes en Italia, España (ciento cincuenta mil personas), Portugal, Alemania y Chequia³⁰.

Dicho esto, ¿cuáles son las *obligaciones que contraen los Estados miembros para con los beneficiarios de la protección temporal*? O, dicho de otro modo, ¿qué *derechos* se reconocen a las personas desplazadas que son objeto de esta norma de la Unión? Ciertamente la Directiva 2001/55, que representa, de forma paradigmática y ejemplar, la respuesta inclusiva inmediata de la Unión Europea a la crisis ucraniana, reconoce un amplio elenco de derechos a quienes huyen de algún tipo de catástrofe, concepto éste que incluye, por supuesto, las situaciones de guerra. Así, ofrece amparo en ámbitos como los permisos de residencia y trabajo, acceso a la vivienda, asistencia social y médica, y derecho a la educación de los menores. De este modo, fomenta “un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”. Es, pues, expresión de un sistema temporal de protección que evita la humillante acumulación indefinida de desplazados en campos de refugiados (Fernández Rojo, 2018, 1013), promoviendo, mediante una simplificación de las formalidades, la preservación de la unidad de las familias, sin exigir la tramitación de la, habitualmente prolija e individualizada, solicitud de asilo o protección subsidiaria.

En primer lugar, la Directiva prevé que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para que los beneficiarios dispongan de *permisos de residencia* durante todo el período de la protección temporal, para lo que se les expedirá la documentación necesaria, de manera inmediata³¹. El permiso de residencia acredita su estatuto o situación ante otras autoridades, tales como oficinas, servicios de empleo, escuelas y hospitales. No obstante las facilidades dadas para su concesión, la Comisión europea insta a los Estados miembros a que, antes de otorgarlo, consulten las bases de datos internacionales, de la Unión Europea y las nacionales para evitar que se sirvan o aprovechen de él personas autoras de delitos graves.

A su vez, los Estados miembros deberán proporcionar a los beneficiarios de la protección temporal un documento informativo o folleto, en una lengua que puedan comprender, en el que se expongan claramente las ventajas, derechos y obligaciones que aquella comporta. A este respecto, se les facilita intérprete si lo requieren. De este modo, se hace así posible su *derecho a la información*, a través de la creación de un sistema de ventanilla única en el sitio web de la Comisión Europea, al que se vinculan las distintas webs nacionales. Muy especialmente, los menores desplazados reciben información comprensible conforme a su edad y grado de madurez³². En todo caso, el *registro de los datos personales* de los beneficiarios de la protección temporal se considera necesario para su identificación³³. Por tanto, su nombre, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil y vínculo familiar se incorporan a los registros nacionales de

³⁰ Los Estados miembros de primera entrada deben comunicar de forma anónima qué personas están interesadas en trasladarse a otro Estado miembro, y a cuál desean ir. La información se recopilará a través de la *red Blueprint*. La finalidad no es otra que saber el número de personas que se encuentran en esa situación. Cfr. Comunicación C/2002/1806.

³¹ Art. 8 Directiva 55/2001.

³² Art. 9 Directiva 55/2001.

³³ Art. 10 Directiva 55/2001.

extranjeros, si bien respetando el Reglamento general de Protección de Datos³⁴. En este sentido, la Agencia de Asilo de la Unión Europea colabora con los Estados miembros para proporcionar una plataforma de intercambio de información entre aquéllos, orientada a evitar que una misma persona se beneficie de derechos en más de un Estado miembro³⁵.

Así mismo, se reconoce a los beneficiarios de la protección temporal el derecho a acceder a un puesto de trabajo retribuido, por cuenta ajena o propia, con arreglo a las normas aplicables a su profesión, y a participar en actividades tales como la *educación para adultos*, la *formación profesional* y la *formación práctica en el lugar de trabajo*. No obstante, la Directiva prevé que, “por razones de mercado laboral”, los Estados miembros puedan dar prioridad a los ciudadanos de la Unión Europea y a otros con los que tengan una relación previa. La *remuneración* que perciban estará garantizada por el derecho general de los Estados miembros. A su vez, los beneficiarios de la protección temporal tendrán *acceso al sistema de seguridad social* correspondiente a la actividad laboral que realicen³⁶. Complementariamente, al ser muy consciente de las dificultades que entraña a los extranjeros desconocedores del idioma oficial del Estado miembro de acogida acceder a un empleo acorde con su cualificación y aptitudes, la Comisión Europea ha añadido a la lengua ucraniana a la plataforma *EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals*, que permite crear un perfil de capacidades³⁷. Las múltiples carencias del mercado laboral europeo, tan falto de empleos cualificados, hecho éste que, en parte, obedece al creciente envejecimiento de la sociedad europea, suponen una oportunidad de la que claramente pueden favorecerse tanto los desplazados como sus empleadores, en el marco de una legislación específica garante de la equiparación de sus derechos con los que gozan los nacionales (Monereo Pérez, 2021, 213).

De igual forma, los Estados miembros se han de comprometer a garantizar a los beneficiarios de la protección temporal el “*acceso a un alojamiento adecuado*” o, más bien, a proporcionarles medios o recursos suficientes (económicos, se entiende) para obtenerlo³⁸. No en vano, las ayudas para la vivienda deben ser consideradas “prestaciones básicas” cuya concesión se ha de realizar en igualdad de condiciones con los nacionales, a fin de contribuir decisivamente a la cohesión social y económica, y a la inclusión de quienes forman parte de un grupo social especialmente vulnerable. Y así se ha de considerar en tanto que mandato imperativo derivado de la interpretación extensiva, conforme a los arts. 34.3 CDFUE y 153 TFUE, de la Directiva 2003/109/CE, “relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración” (Aguilar Calahorra, 2021, 404).

También se ha de proporcionar a los beneficiarios de la protección temporal asistencia necesaria, en materia de “*ayuda social y alimentación*”, cuando no dispongan de

³⁴ Reglamento (UE)2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

³⁵ El canal Seguro DubliNet facilita el intercambio de datos entre Estados.

³⁶ Art. 12 Directiva 55/2001.

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=10202&furtherNews=yes>

³⁸ El Auto del TJUE de 16 de julio de 2015, Asunto C-539/14, interpreta el significado del art. 34.3 CDFUE, aludiendo a “un derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda”.

recursos suficientes³⁹, así como *atención médica*, que incluirá, con carácter mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades. En todo caso, el nivel y cuantía de las medidas de ayuda dependerá de la capacidad económica de estas personas, en el supuesto de que ejerzan una actividad retribuida. No obstante, los miembros de colectivos vulnerables, beneficiarios de protección temporal, con necesidades particulares, como los menores no acompañados o las personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas de violencia moral, física o sexual serán objeto de asistencia preferente, ya sea médica o de otro tipo⁴⁰. Así, aunque la Unión respeta la organización y prestación de los servicios sanitarios y la atención médica definida por los Estados miembros, al poseer sólo competencias de apoyo en la protección y mejora de la salud, pudiendo únicamente coordinar o complementar la acción de aquéllos, ex art. 168.1 TFUE, lo cierto es que, con base en el art. 35 CDFUE, precepto éste que establece los contenidos materiales de la asistencia a dispensar, referidos a “toda persona” (Requena de Torre, 2021, 399), la aplicación de la Directiva 2001/55 supone un avance en pos del establecimiento de una garantía básica de sanidad universal que los Estados miembros se han de ver obligados a satisfacer.

De forma muy relevante, la Directiva insta a los Estados miembros a escolarizar a *los menores de dieciocho años*, reconociéndoles, por tanto, el *derecho a acceder al sistema educativo “en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida”*, si bien dichos Estados podrán limitarlo al sistema de enseñanza pública. También se contempla que los *adultos* accedan, si lo requieren, al sistema general de educación⁴¹. A este respecto, cabe recordar que, si bien hay que tener nuevamente presentes las recortadas competencias de apoyo, coordinación y complemento con que cuenta la Unión en relación a la materia (art. 165 TFUE), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce, en su art. 14, el derecho a la educación a “toda persona”, a fin de que pueda “recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria”, sin hacer, por tanto, distinción entre nacionales y extranjeros. El carácter esencial y mínimo de esa prestación exige un tratamiento igual básico, que, por ende, han de prestar todos los Estados miembros a los demandantes de aquél pertenecientes a cualesquiera colectivos (Vidal Prado, 2021, 147).

A su vez, se reconoce el *derecho a la reagrupación familiar* a los miembros de una familia que haya sufrido una separación⁴² y disfruten de protección temporal en diferentes Estados miembros, siempre que cumplan los requisitos dispuestos. A tal efecto, se considerarán miembros de la familia que son susceptibles de reagrupamiento, yéndose así más allá de lo dispuesto, con carácter general, en la Directiva 2003/86, la cual sólo hace referencia a sus miembros nucleares: al cónyuge del reagrupante o su pareja de

³⁹ El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones aprobó el 20 de junio de 2022 la entrega de una ayuda mínima de 400 euros mensuales durante seis meses a cada familia de desplazados ucranianos que hayan accedido al estatuto de protección temporal, pero no estén acogidos en alojamientos facilitados por las Administraciones Públicas. A esa cantidad se sumarán 100 euros por cada menor a su cargo. Por tanto, se calcula que se pueden beneficiar de dicha ayuda la gran mayoría de los 125.000 ucranianos que llegaron a España hasta esa fecha. <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4287>

⁴⁰ Art. 13 Directiva 55/2001.

⁴¹ Art. 14 Directiva 55/2001.

⁴² El derecho a la reagrupación familiar está regulado, con carácter general, en la Unión Europea, por medio de la Directiva 2003/66, que expresamente no se aplica en situaciones de protección temporal.

hecho; a los hijos menores solteros; y a los demás parientes cercanos que estuviesen viviendo juntos en el momento de producirse los acontecimientos que dieron lugar a la afluencia masiva. Estos últimos sólo serán reagrupados teniendo en cuenta las “dificultades extremas que dichos miembros afrontarían en caso de no efectuarse la reagrupación”. A todos ellos se les concederán permisos de residencia en el Estado miembro de acogida, con arreglo al régimen de protección temporal, que lógicamente perderán en el Estado miembro de procedencia. De este modo, la Directiva de protección temporal establece una clara flexibilización de las condiciones de ejercicio del derecho⁴³, que minora las exigencias, considerablemente más onerosas, que aparecen determinadas en la normativa general de la Unión Europea.

En todo caso, merecen una especial atención los *menores no acompañados*, beneficiarios de protección temporal, que son considerados miembros de un grupo o colectivo especialmente vulnerable. Por ello, y con carácter urgente, se les asignará la necesaria representación a través de un tutor legal o, en su caso, de una organización encargada de su cuidado y bienestar, o se les proporcionará otro tipo adecuado de representación. Además, se dispone su alojamiento con miembros adultos de su familia; en una familia de acogida; en centros de dotados de instalaciones especiales para menores o con la persona que se ocupaba del menor en el momento de la huida. En todos los supuestos se tendrá en cuenta la opinión del menor, con arreglo a su edad y a su grado de madurez⁴⁴.

En este sentido, la Comisión Europea hace hincapié en las obligaciones que contrae el *Estado miembro de primera entrada* para con los menores no acompañados, especialmente cuando estos vayan a continuar viaje a otro Estado miembro para reunirse con su familia, y cuando estén a cargo de personas conocidas que no sean sus familiares u organizaciones públicas o privadas de otros Estados miembros, con vistas a que el menor llegue a ser acogido, sin interferencias, en estos últimos. En tales casos, las autoridades competentes registrarán la identidad de los menores y de los adultos con quienes vayan a proseguir viaje y el Estado miembro de destino declarado antes de que los menores continúen con aquél. Además, efectuarán controles rápidos, con la presencia de un representante de los servicios nacionales de protección del menor, para cerciorarse de que no existe riesgo de abuso o trata de seres humanos, si media sospecha al respecto. Así, introducirán una descripción preventiva en el Sistema de Información de Schengen sobre menores en riesgo de sustracción; y de menores en riesgo de ser trasladados ilegalmente al extranjero, o a los que se deba impedir viajar por su propia protección.

En relación a los *Estados miembros de destino*, la Comisión Europea ha pedido que éstos pongan en marcha un procedimiento rápido para registrar la presencia de menores no acompañados en su territorio y así poder designar un tutor o representante legal al que confiar el cuidado legal del menor. En estos casos se considera muy relevante el papel que han de jugar las organizaciones civiles existentes. En todo caso, se ha previsto que

⁴³ Art. 15 Directiva 55/2001.

⁴⁴ Art. 16 Directiva 55/2001.

las familias o centros de acogida, dotadas de instalaciones adecuadas para menores, reciban los subsidios necesarios por los menores a su cargo⁴⁵.

A este respecto, ha de repararse en que todas estas cautelas y garantías, determinadas, de forma adicional, por la Comisión Europea, obedecen al hecho de que, en su mayoría, las personas desplazadas de Ucrania son mujeres (Martínez Alarcón, 2021, 259) (a las que la Directiva, cuestionablemente, no ofrece un tratamiento específico, a pesar de la problemática especial que plantean) y niños. Por tanto, el riesgo de que se vean afectados por la trata de seres humanos es muy elevado. Así, tanto la Directiva 2011/36/UE, como la legislación que la transpone en los diferentes Estados miembros está siendo aplicada para prevenir riesgos y evitar todas las formas posibles de explotación relacionadas con la trata de personas. Por eso, dichos Estados están adoptando, en la actualidad, múltiples medidas que consideran necesarias. Proporcionar información a los miembros de esos grupos vulnerables, en una lengua comprensible y adaptada a su grado de madurez, se revela, en este aspecto, algo esencial. Además, dicha información se encuentra disponible en internet, incluyendo una línea de atención directa de urgencia con la que se puede contactar en varias lenguas, las veinticuatro horas del día, los siete días a la semana.

A su vez, las autoridades policiales y fronterizas, cooperando entre sí y colaborando con las organizaciones de la sociedad civil, están recibiendo la debida instrucción acerca de esta situación para prevenir la trata de seres humanos y detectar víctimas potenciales en una fase temprana. Así, las medidas de asistencia, apoyo y protección que dispone la Directiva 2011/36 se vienen activando cuando se detectan casos concretos y existen indicios razonables para creer que una persona ha sido víctima de cualquier forma de explotación, con independencia de si manifiesta, o no, voluntad de cooperar. Y, en su caso, las víctimas son atendidas, asegurándoles un alojamiento adecuado, tratamiento médico, asistencia psicológica, asesoramiento e información, recurriéndose, cuando se precisa, a tal fin, a los servicios de traducción e interpretación⁴⁶.

A pesar de todo lo expuesto y analizado, es importante insistir en que el estatus de protección temporal no supone, sin embargo, considerar como refugiados a los que se acogen a este mecanismo. Para ser reconocidos como tales deberán presentar una solicitud de asilo en cualquier momento y así pasar, en su caso, a esa situación, de conformidad con la normativa vigente de la Unión Europea⁴⁷. Y corresponde a los Estados miembros, en ejercicio de la competencia que se les ha reconocido, decidir si admiten su solicitud o no. Consecuentemente habrá que estar a los criterios de determinación del Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo, que, en los casos que afectan a los beneficiarios de protección temporal, implican que lo sea

⁴⁵ Comunicación C/2022/1806.

⁴⁶ En España la Fiscalía ha enviado una nota interna a todos los fiscales delegados de menores para que sean proactivos ante la llegada de menores ucranios, solos o acompañados por adultos que no son sus padres. La principal preocupación concierne a los niños procedentes de orfanatos, de escuelas o equipos deportivos, o que son traídos por ONGs o por ciudadanos particulares, que no son sus tutores legales, sin coordinación con las autoridades autonómicas. A todos ellos, pero sobre todo a estos últimos, dado el vacío normativo existente, se les considera en situación de "riesgo activo", planteando especiales problemas, ya que, en ocasiones, comparten su situación de desprotección con el responsable que los acompaña.

⁴⁷ Art. 17 Directiva 55/2001.

aquél que previamente aceptó el traslado a su territorio⁴⁸. De ese modo se alivia la presión sobre los Estados miembros que afrontan llegadas masivas y se reduce el riesgo de que se presenten solicitudes múltiples en varios Estados miembros, con las ventajas que ello supone para los sistemas nacionales de asilo.

Sin embargo, de forma cuestionable, al debilitarse así el nivel de amparo dispensado, la Directiva señala que es prerrogativa de los Estados miembros disponer que no pueda acumularse el beneficio de la protección temporal con el ya de por sí débil estatuto de solicitante de asilo, mientras se estudia su petición. No obstante, se ha dispuesto que, si esta demanda fuera denegada, los Estados miembros podrán acordar que la persona en cuestión siga, al menos, disfrutando del beneficio de la protección temporal durante el tiempo que a ésta le reste⁴⁹.

Con todo, hemos de ser plenamente conscientes de que si el conflicto perdura, la Directiva 2001/55, en tanto que “dispositivo excepcional” se revelará una solución limitada e insuficiente, ya que, finalizada la protección temporal, los ucranianos que no hayan solicitado y obtenido asilo o protección subsidiaria en el territorio de la Unión se verán sometidos al Derecho general en materia de protección y de extranjería de los Estados miembros⁵⁰ o, en el peor de los casos, a una situación indeseada de *regreso forzoso*.

En uno y otro supuesto, la Directiva insta a los Estados a tratar a esas personas con respeto a su dignidad humana⁵¹. Así, en este último supuesto, quienes, debido a su estado de salud no estén en condiciones razonables de viajar, o demuestren que una interrupción del tratamiento médico que reciben pudiera acarrear un agravamiento importante de su estado, no serán expulsadas mientras dure esa situación. De igual forma, los menores escolarizados en un Estado miembro recibirán la autorización necesaria para completar el período escolar en curso⁵².

En cualquier caso, los Estados miembros facilitarán el *regreso voluntario*, plenamente consciente de sus consecuencias, de las personas acogidas a la protección temporal, adoptando las medidas necesarias con respeto a su dignidad humana. Y allanarán el retorno de aquéllas al Estado de acogida de la Unión en el caso de que hayan ejercido su derecho a regresar de su país, al haber resultado su vuelta al mismo poco realista o imposible. En todo caso, mientras se produce o materializa el regreso, los Estados miembros podrán seguir reconociendo y garantizando derechos, a título personal, a los beneficiarios de protección temporal cuyo estatus se considere finalizado⁵³.

No obstante, las personas que no se beneficien de la protección temporal o, en su caso, de una protección adecuada en virtud del Derecho interno, y no tengan derecho a permanecer en el territorio de los Estados miembros con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho interno, tendrán que ser objeto de *repatriación* a sus países de origen. En tanto en cuanto ésta se produce, lo ideal es que, siguiendo las recomendaciones de la

⁴⁸ Art. 18 Directiva 55/2001.

⁴⁹ Art. 19 Directiva 55/2001.

⁵⁰ Art. 20 Directiva 55/2001.

⁵¹ Art. 22 Directiva 55/2001.

⁵² Art. 23 Directiva 55/2001.

⁵³ Art. 21 Directiva 55/2001.

Comisión Europea, los Estados miembros concedan permisos o autorizaciones que reconozcan un derecho de estancia de duración limitada por motivos humanitarios, lo que permite, cuando menos, a los desplazados el acceso a una asistencia básica, esto es, a alojamiento y asistencia social y médica hasta su *repatriación*. Sea como fuere, dicho proceso requiere, a menudo, del auxilio y la cooperación entre los Estados miembros, que prestarán apoyo a las personas afectadas, recurriendo, si lo precisan, la asistencia de Frontex, con el máximo respeto a su dignidad.

IV. CONCLUSIONES

En razón a la actual crisis migratoria que sufre Europa, vinculada a la acogida de los desplazados por la guerra de Ucrania, ha de exigirse que la solidaridad admirable que está desplegando la Unión Europea se generalice, a fin de que no resulte discriminatoria, beneficiando, tan sólo, a quienes nos parecen afines, étnica y culturalmente, o se hacen merecedores de nuestra simpatía política. Ciertamente, Europa se ha forjado en la adversidad y es ahora cuando debe dar muestra de su condición de Comunidad de Derecho para dar respuesta ecuánime y digna a situaciones que representan catástrofes humanitarias terribles que aquélla, en la medida de sus posibilidades, se encuentra en condiciones de, al menos, paliar (Porras Ramírez, 2024, 14).

Por eso, entiendo, en primer lugar, que el *mecanismo de protección temporal*, debería incorporarse a toda política de protección internacional digna de ese nombre, en supuestos de afluencia masiva, activándose *de forma automática*, sin requerir decisión ejecutiva de los gobiernos que lo autorice, una vez que esa profusión de desplazados se pueda verificar, conforme a los criterios dispuestos en la propia norma, en cuanto a su alcance e incidencia, y, así mismo, cuantificar, siquiera proyectivamente, en tanto que constitutiva de una auténtica crisis. En consecuencia, se debería evitar su aplicación selectiva y discrecional, en beneficio de sólo ciertos colectivos de nacionales, para convertir en destinatarios suyos a cuantas personas se revelen víctimas de situaciones análogas, con independencia de cuál sea origen o nacionalidad (Nicolisi, 2016, 338).

En segundo lugar, en previsión de crisis futuras, o, incluso, en el caso de que la actual vea incrementada su incidencia, se ha de insistir en la necesidad de proceder a la creación, ligado al Pacto Europeo de Inmigración y Asilo⁵⁴, de un *mecanismo de distribución intraeuropeo de personas desplazadas y de refugiados*. Un mecanismo que sea equitativo y obligatorio, para evitar que la responsabilidad de la acogida e integración recaiga, de forma desequilibrada, más en unos Estados miembros que en otros, dada su condición de frontera exterior de la Unión, desbordando sus capacidades.

Y, en tercer lugar, hay que seguir apostando por la conveniencia de *activar vías legales y seguras de acceso a la protección internacional*, dimensión ausente, hoy, del SECA, que ha de ser regulada con prontitud. No en vano, Europa defiende valores universales, que no deben dejar de garantizarse por razones que, a la postre, conducen a diferenciar, de manera inmotivada e irrazonable, a unos con respecto a otros. Pues todos cuantos sufren estas crisis migratorias son víctimas de una privación flagrante de derechos, no

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es

debiendo ser considerados, como tantas veces sucede, meros agentes desestabilizadores de la seguridad de que gozan sociedades opulentas. No en vano, en las fronteras de Europa las catástrofes humanitarias se acumulan por doquier. Y eso conlleva el aumento de los desplazados por diferentes causas. Lo que nos exige ir más lejos: aplicar el Convenio de Ginebra plenamente y crear un estatuto específico para los que huyen del hambre y del cambio climático, y no sólo de las guerras y las persecuciones. Porque es necesario construir una política migratoria común, integral, digna y universal, la cual, por desgracia, pese a los indudables avances realizados en la Unión Europea, sigue sin existir, hoy, de manera plena, en ninguna parte del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

ABRISKETA URIARTE, J., (2019), The reform of the Dublin III Regulation: how to build further enforcing mechanisms, en *Spanish Yearbook of International Law*, 23, p. 263-272.

ABRISKETA URIARTE, J., (2023), The activation of the temporary protection directive 2001/55/EC for Ukrainian refugees: a demonstration of its uniqueness, *Peace & Security. Euro-Mediterranean Journal of International Law and International Relations*, 11. <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/issue/view/547#>

AGUILAR CALAHORRO, A., (2021), “El derecho a la vivienda de los migrantes”, en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 393-409.

AKKERMAN, T. (2019), Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE, en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, Barcelona, p. 51-66.

ALÁEZ CORRAL, B., (2021), Ciudadanía y migración, en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*; Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, p. 55-84.

ARENAS HIDALGO, N., (2005), *El sistema de protección temporal de los desplazados en la Europa comunitaria*. Huelva: Universidad de Huelva.

ARENAS HIDALGO, N., (2022), La primera activación de la Directiva 2001/55/EC. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 44, <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaPrimeraActivacionDeLaDirectiva200155CEEEntreLosLi-8783255.pdf>

BEIRENS, H. (ed.), *Study on the temporary protection directive*. Bruselas. ICF. 2016. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

BOLLO AROCENA, M^a D., (2019), Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento”, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 60, p. 219-264.

CARRERA, S., SANTOS VARA, J., STRIK, T. (Eds.), (2019), *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar publishing, p. 155-178.

DI FILIPPO, M., (2018), The allocation of competences in asylum procedires under EU law, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, p. 41-95.

DONAIRE VILLA, F.J., (2010), El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: entre supranacionalidad e integración diferenciada, en *Revista Española de Derecho Europeo*, 35, p. 337-364.

DURÁN RUIZ, F. J., (2022), La regulación de la protección temporal de los desplazados por la Guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de la nueva política migratoria de la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, pp. 951-993.

FERNÁNDEZ ROJO, D., (2018), Los *hotspots*: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, p. 1013-1056.

FERRAJOLI, L., (2022), *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*. Trad. Esp., Madrid, Trotta.

GARCÍA COSO, E., (2014), *La regulación de la inmigración irregular: derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, Pamplona, Aranzadi, 2014.

GARCÉS MASCAREÑAS, B., (2022), Por qué esta crisis de refugiados es distinta”, en *CIDOB Opinión*, 708, p. 14-26.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2022), *La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres*, ARI 28. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>

INELI-CIGER, M., (2016), Time to activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can play a key-role in solving the migration crisis in Europe, en *European Journal of Migration and Law*, Vol. 18 (1), p. 1-33.

JANER TORRENS, J. D., (2018), El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y la seguridad interior, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 61, págs. 899-932.

MANGAS MARTÍN, A., (2008), “Artículo 45: libertad de circulación y residencia”, en MANGAS MARTÍN, A. (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Bilbao, Fundación BBVA, p. 718-733.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M^a L., (2018), *La política europea de protección internacional. Sistema Europeo Común de Asilo*, Madrid, Aranzadi.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., (2021), La inclusión de la mujer migrante, en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, p. 259-292.

MONEREO PÉREZ, J.L., (2021), Políticas de inmigración y mercados de trabajo inclusivos, en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos.*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 179-257

MORGADES GIL, S., (2021), *De refugiados a rechazados: el Sistema Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MOSCHETTA, T. M^a, (2018), I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino, en *Rivista di Diritto Pubblico, Comparato ed Europeo*, 5, págs. 1-22.

NAÏR, S., (2016), *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Madrid, Crítica.

NICOLISI, S. F., (2016), Emerging challenges of the temporary relocation measures under EU Asylum Law, *European Law Review*, 3, p. 338-361.

ORGAD, L. (2019), The citizen makers: ethical dilemmas in immigrant integration, *European Law Journal*, 25 (6), p. 524-543.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a, (2019), La respuesta europea a la crisis de los refugiados, *Integración Regional y Derechos Humanos*, 2019 (2), p. 5-39.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a, (2020), Un pacto sobre inmigración y asilo en la Unión Europea, en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *Migraciones y Asilo en la Unión Europea*, Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, p. 145-171.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a, (2021), La estrategia común europea para la integración e inclusión de los migrantes y de los ciudadanos de origen migrante en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*; Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, p. 19-53.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a, (2022), *El acceso a la ciudadanía de los migrantes. Retos y amenazas para su inclusión*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (2024), El nuevo Reglamento de la UE sobre las situaciones de crisis y fuerza mayor en la migración y el asilo: o como supeditar la solidaridad a la seguridad, *La Ley. Unión Europea*, 125, 11-34.

REQUENA DE TORRE, M. D., (2021), La asistencia sanitaria a inmigrantes irregulares y a solicitantes de protección: ¿un derecho universal a la salud?, en VVAA, *Derechos*

fundamentales, desarrollo y crisis del constitucionalismo multinivel. Libro homenaje a Jörg Luther, Madrid, Thomson Reuters, p. 399-417.

REQUENA DE TORRE, M^a D., (2021), La tutela judicial efectiva en los procedimientos migratorios”, en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*; Madrid, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 325 y 358.

REQUENA DE TORRE, M^a. D., (2022), El restablecimiento de los controles fronterizos como excepción normalizada, en *La Ley. Unión Europea*, nº. 103, p. 56-81.

REQUENA DE TORRE, M^a D., (2024), *Un estatuto común de derechos para los solicitantes de protección internacional en la Unión Europea*, Madrid. Thomson Reuters Aranzadi.

SCUTO, F., (2012), *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, Giuffré.

VIDAL PRADO, C., (2021), El derecho a la educación de los migrantes en PORRAS RAMÍREZ, J. M^a (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*, p. 147-177.