

## Capítulo quinto

### **La UE ante la crisis migratoria provocada por la guerra en Ucrania. La contribución y gestión española**

*Jesús Narciso Núñez Calvo*

#### Resumen

La agresión e invasión de Ucrania por Rusia a finales de febrero de 2022 provocó el conflicto bélico más importante y de mayor repercusión, en todos los ámbitos, que ha sufrido Europa en el siglo XXI. Uno de los efectos inmediatos de este conflicto bélico que todavía no ha finalizado, fue el desplazamiento masivo de población civil, principalmente mujeres, menores de edad y personas ancianas, dentro y fuera de las fronteras del país. En pocas semanas varios millones de habitantes de Ucrania buscaron refugio en las naciones limítrofes, lo cual provocó una respuesta internacional masiva y solidaria en su apoyo. Sin embargo, la magnitud de esta crisis migratoria forzada por la guerra motivó que la UE activase los instrumentos de respuesta y de contribución necesarios para afrontarla. Concretamente la Directiva 2001/55/CE, sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un reparto equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir sus consecuencias. En el presente capítulo se van a abordar y exponer dicha cuestión, profundizando en la contribución y gestión española.

## Palabras clave

Ucrania, UE, Migración, Refugiados, Protección temporal.

### **The European Union in the face of the migration crisis caused by the war in Ukraine. The Spanish contribution and its management.**

#### Abstract

*The aggression and invasion of Ukraine by Russia at the end of February 2022 provoked the most far-reaching military conflict that Europe has seen in the 21<sup>st</sup> century. One of the immediate consequences of this armed conflict, which is still ongoing, has been the massive displacement of civilians, mainly women, minors, and the elderly, within and beyond the country's borders. Within weeks, several million Ukrainians had sought refuge in neighbouring countries, prompting a massive international response to assist them.*

*However, the scale of this war-induced migration crisis prompted the European Union to activate the necessary response instruments to face it. Specifically, Directive 2001/55/EC on minimum standards for granting temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures to promote a fair distribution between Member States to receive such persons and bear the consequences. This chapter deals with this issue, looking at the Spanish contribution and its management.*

#### Keywords

*Ukraine, European Union, Migration, Refugees, Temporary protection.*

## Introducción

En un tenso contexto derivado del conflicto existente desde 2014 entre Rusia y Ucrania, por el control de la península de Crimea y la región del Donbás, el presidente ruso Vladimir Putin procedió el 21 de febrero de 2022, a firmar los decretos que reconocían a la República Popular de Donetsk y la República Popular de Luhansk, ambas sitas en dicha región ucraniana.

Tres días más tarde, fuerzas militares rusas penetraron en Ucrania con el propósito de alcanzar su capital, Kiev, a la vez que se producían los primeros ataques, aéreos y terrestres, contra objetivos militares y civiles, ubicados en diferentes ciudades del país.

Acababa de comenzar lo que desde la presidencia de Rusia se denominó de forma eufemística una «operación militar especial», que ante la firme resistencia armada ucraniana degeneró seguidamente en una guerra entre ambas naciones, provocada por la agresión ilegítima de la primera.

El conflicto bélico, que desde el primer momento comenzó a causar víctimas civiles, además de militares, provocó inmediatamente que un elevadísimo número de personas huyeran de sus hogares con el fin de poner a salvo su vida. Unas se desplazaron, dentro de Ucrania, a zonas distantes de donde se estaba combatiendo o sufriendo ataques aéreos o artilleros. Otras en cambio, decidieron refugiarse en los países limítrofes.

Naciones como Polonia, principalmente, seguida de Rumania, Hungría, Moldavia y Eslovaquia, por una parte, así como Rusia y Bielorrusia por otra, según afinidad y proximidad, se convirtieron desde el primer momento, en receptores diarios de millares y millares de personas refugiadas que en pocas semanas alcanzaron, en el caso de las primeras, cifras millonarias.

Tanto el número de personas desplazadas dentro de Ucrania, un país con casi 604.000 km<sup>2</sup> de extensión territorial y unos 44 millones de habitantes, como el número de personas refugiadas que cruzaron sus fronteras, superó con creces unas cantidades que no se habían alcanzado en el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y el periodo inmediatamente posterior.

Pero, cuando en febrero de 2022 comenzó la crisis migratoria ucraniana, como consecuencia de la mentada agresión armada

rusa, la UE ya disponía de los instrumentos de respuesta y de contribución necesarios para afrontarla.

Antes de entrar y profundizar en esta materia, su ordenamiento jurídico y el desarrollo de la compleja gestión derivada de su aplicación, primero en el ámbito europeo y después en el escenario español, conviene exponer, aunque sea resumidamente, el largo y complicado camino que se ha recorrido hasta llegar al actual sistema de protección temporal.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) ya suscitó desplazamientos de población en Europa, si bien se verían superados en número, por los provocados por la Revolución rusa (1917-1923). A ello siguieron los ocasionados por la política anexionista y de persecución ideológica y racial, emprendida en Alemania durante los años 30 del siglo XX, tras la llegada del Nacional Socialismo al poder.

Al objeto de dar respuesta solidaria internacional a la crisis originada durante la mentada revolución, como consecuencia de la persecución y represión comunista, surgió el Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados Rusos. esta se trataba de la primera institución internacional de esas características, siendo creada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, el 27 de junio de 1921, a instancia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

También dio lugar a la formalización de sucesivos acuerdos como el relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos, de 5 de julio de 1922, y el relativo a la creación de un certificado de identidad para los refugiados armenios, de 31 de mayo de 1924. Ambos fueron completados por otro acuerdo de expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios, de 12 de mayo de 1926, así como por el de extensión de ciertas medidas tomadas en favor de los refugiados rusos y armenios a otras categorías de refugiados, de 30 de junio de 1928. Todo lo cual terminaría dando lugar a la creación el 30 de septiembre de 1930 de la Oficina Internacional para los Refugiados y a la Convención relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados, de 28 de octubre de 1933.

Respecto a la cuestión germana, el 20 de octubre de 1933 se nombraría un Alto Comisionado para los Refugiados provenientes de Alemania y se suscribiría el Acuerdo provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de ese país, de 4 de julio de 1936. Este, sería completado con la Convención concerniente

a la condición de los refugiados procedentes de dicha nación, de 10 de febrero de 1938; así como los protocolos adicionales al acuerdo provisional y convención mencionados.

La crisis migratoria surgida tras la Segunda Guerra Mundial, y considerando la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, motivaría la Convención relativa al Estatuto de Refugiados, de 28 de julio de 1951. Posteriormente, y tras la concurrencia de otros conflictos armados que provocaron nuevos movimientos migratorios derivados de aquellos, se firmaría el 31 de enero de 1967, el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiado. Tras el depósito del Instrumento de Adhesión de España ante el secretario general de las Naciones Unidas, la Convención entraría en vigor el 12 de noviembre de 1978 y el Protocolo el 14 de agosto de 1978<sup>1</sup>.

Durante las décadas de los años 70 y 80 del siglo XX continuaron los flujos migratorios de refugiados, aumentando progresivamente su número, si bien no se trataban de movimientos internos dentro del continente europeo, sino de llegadas procedentes principalmente de África, Asia, Hispanoamérica y Oriente Próximo o Medio, como consecuencia de conflictos armados y violaciones de los derechos humanos sufridos en los países de origen.

La caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, había constituido el principio del fin de la estricta y rigurosa restricción de movimientos dentro del continente europeo que padecían las personas residentes, no solo en la llamada Alemania del Este (República Democrática), sino también en la mayor parte de los países de la órbita soviética. Millones de aquellas personas se trasladaron de la Europa Oriental a la Europa Occidental, tanto por razones de reunificación familiar como de interés económico, produciéndose desplazamientos no solo dentro de la nueva Alemania reunificada sino también a otros países, principalmente de la zona occidental.

A pesar de los desequilibrios económicos y sociales que ello ocasionó en los países afectados, se carecía entonces de instrumentos comunitarios de respuesta, ya que todavía no existía siquiera como tal la UE, pues el Tratado de Maastricht no llegaría hasta febrero de 1992. No obstante, aunque aún quedaba un largo

---

<sup>1</sup> *Boletín Oficial del Estado (BOE)*. N.º 252, de 21 de octubre de 1978, pp. 24310-24328; *BOE*. N.º. 272, de 14 de noviembre de 1978, p. 25864.

camino por recorrer, ya quedó plasmada la preocupación y el propósito prioritario de estudiar las cuestiones referentes a la política de asilo de los Estados miembros, con la finalidad de adoptar, a principios de 1993, una acción común destinada a armonizar algunos de sus aspectos, a la luz del programa de trabajo y de los plazos estipulados en el informe elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de junio de 1991<sup>2</sup>.

Sin embargo, no sería hasta ya comenzada la década de los años 90, como consecuencia del conflicto bélico interno acaecido en la antigua Yugoslavia, tras su desmembramiento, cuando volvió a ponerse de manifiesto la necesidad de una política común europea en esta materia, así como de disponer de instrumentos de respuesta adecuados y eficaces.

Así, los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad Europea manifestarían su preocupación respecto a la situación de las personas desplazadas, en las conclusiones adoptadas por los ministros responsables de la inmigración, en sus reuniones celebradas en Londres los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992, así como en Copenhague los días 1 y 2 de junio de 1993<sup>3</sup>.

Dos años más tarde, el Consejo de la UE aprobó, el 25 de septiembre de 1995, una Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas<sup>4</sup>. Y el 4 de marzo de 1996, la Decisión 96/198/JAI, sobre un procedimiento de alerta y urgencia para dicho reparto de cargas<sup>5</sup>.

Transcurridos dos años más, y con las lecciones aprendidas del conflicto de la antigua Yugoslavia, incrementadas con la crisis de Albania (1997), el Plan de Acción del Consejo de la UE y de la Comisión de la Unión Europea (CUE), de 3 de diciembre de 1998, contempló la adopción, lo más rápidamente posible y de conformidad con las disposiciones del Tratado de Amsterdam<sup>6</sup>, de unas

<sup>2</sup> UE. (1992). Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>

<sup>3</sup> *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*. N.º L 212, de 7 de agosto de 2001, p. 12.

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la UE (DOUE)*. N.º C 262, de 7 de octubre de 1995, p. 1.

<sup>5</sup> *DOUE*. N.º L 063, de 13 de marzo de 1996, p. 10-11.

<sup>6</sup> Firmado el 2 de octubre de 1997, modificó el Tratado de la UE, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, entrando en vigor el 1 de mayo de 1999. España lo ratificó el 27 de abril de 1999, una vez concedida la autorización para la prestación del consentimiento del Estado mediante Ley

normas mínimas de actuación y respuesta. Estas tendrían por objeto la concesión de la protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pudieran volver a su país de origen y de medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas así como en la asunción de las consecuencias de dicha acogida<sup>7</sup>.

El 27 de mayo de 1999 el Consejo de la UE adoptó unas conclusiones relativas a las personas desplazadas procedentes de Kosovo, en las que se invitaba a la CUE y a los Estados miembros a extraer las consecuencias de su respuesta a dicha crisis para establecer medidas de conformidad con el Tratado.

Seguidamente, el Consejo Europeo de Tampere reconoció, en la reunión celebrada el 15 y 16 de octubre en esa ciudad finlandesa, la necesidad de lograr un acuerdo estable y unánime sobre la compleja cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas, fundamentado en la solidaridad entre los Estados miembros<sup>8</sup>.

La cimentación de la protección temporal ya se estaba fraguando...

**La Directiva 2001/55/CE. Normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un reparto equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida**

La cruda, dura, penosa y trágica experiencia que supuso la Segunda Guerra Mundial, con más de medio centenar de millones de muertos, propiciaría en 1949 los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, piedra angular del derecho internacional humanitario, destinada a limitar, en la medida de lo posible, la barbarie de la guerra<sup>9</sup>.

---

Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, en su artículo único, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*. N.º 109, de 7 de mayo de 1999, pp. 17.146-17.202.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. N.º C 19, de 20 de enero de 1999, p. 1.

<sup>8</sup> Parlamento Europeo. (1999). Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de octubre. Conclusiones de la presidencia. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

<sup>9</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>

Sin embargo, tal y como se ha expuesto anteriormente, los conflictos armados, aunque no de tal magnitud, continuaron produciéndose. Convirtieron a la población civil en la primera perjudicada, cuando no en el primer objetivo. Provocaron el desplazamiento masivo de civiles, no ya solo dentro de las fronteras del país afectado, sino hacia las naciones limítrofes no beligerantes, e incluso a otros continentes. En conclusión, las crisis migratorias de gran entidad pasaron a convertirse en un elemento de coerción internacional.

Los casos de afluencia masiva de personas desplazadas más allá de las fronteras de su país, a las que no les era posible retornar, buscando refugio, y por lo tanto, legítima protección en Europa, fueron aumentando cada vez más.

Todo ello hacía necesario, y, mejor dicho, imprescindible ya, elaborar una política común de la UE que estableciera progresivamente, en su propio territorio, un espacio de libertad, seguridad y justicia para esas personas, implantando en tales casos, dispositivos excepcionales que les garantizaran una protección inmediata y de carácter temporal. Esta última circunstancia era importante a tener en cuenta ya que la expectativa era que dichas personas pudieran regresar a sus países de procedencia, una vez desaparecidas las causas que motivaron su huida.

Tras el correspondiente proceso de consenso y elaboración, el 20 de julio de 2001 se dictó por el Consejo de la UE, la Directiva 2001/55/CE, 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<sup>10</sup>.

El triple objetivo de dicha directiva, que sigue vigente en la actualidad, es:

- El establecimiento de un dispositivo capaz de afrontar las llegadas masivas a la UE, de personas extranjeras que no pueden volver a sus países, especialmente por motivos de guerra, violencia o violaciones de los derechos humanos.

<sup>10</sup> Unión Europea. (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, 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. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32001L0055>.



- El establecimiento de una protección inmediata y de carácter temporal para esas personas desplazadas.
- Fomentar un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros de la UE en la acogida de personas, si bien no se exige la distribución obligatoria de los solicitantes de asilo entre todos aquellos.

Esa existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas se constatará, tal y como dispone la Directiva, por una decisión del Consejo de la UE, adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la CUE, que examinará igualmente cualquier solicitud que le presente un Estado miembro. De dicha decisión se informará al Parlamento Europeo.

La propuesta de la CUE contendrá, al menos, una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal; la fecha en que surtirá efecto la protección temporal; y una estimación de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas.

La decisión del Consejo de la UE determinará la aplicación en todos los Estados miembros de la protección temporal, respecto de las personas desplazadas a las que se refiera, de conformidad con las disposiciones contempladas en la Directiva.

La decisión que se adopte contendrá, al menos, una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal; la fecha en que surtirá efecto la protección temporal; información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción; información de la CUE, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de otras organizaciones internacionales pertinentes.

Dicha decisión se basará 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; y la información comunicada por los Estados miembros, la CUE, el ACNUR y otras organizaciones internacionales oportunas.

A efectos de esta directiva, y tal como se consigna en la misma, se considera conveniente conocer que se entiende por:

- Protección temporal: un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de

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.

- Convención de Ginebra: la Convención de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados,<sup>11</sup> modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967<sup>12</sup>.
- Personas desplazadas: 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.
- Afluencia masiva: la llegada a la Unión Europea de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Unión Europea se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación.
- Refugiados: los nacionales de terceros países o apátridas a tenor del artículo 1A de la Convención de Ginebra.
- Menores no acompañados: los nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho años que lleguen al territorio

<sup>11</sup> ACNUR. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. [Consulta: 15 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados>

<sup>12</sup> Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. [Consulta: 10 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees>

de los Estados miembros sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en la medida en que no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable de ellos, o los menores que queden sin compañía después de su llegada al territorio de los Estados miembros.

- Permiso de residencia: cualquier permiso o autorización expedido por las autoridades de un Estado miembro y materializado según su legislación, por el que se permite a un nacional de un tercer país o a un apátrida residir en su territorio.
- Reagrupante: el nacional de un tercer país que, disfrutando de la protección temporal en un Estado miembro, desea que miembros de su familia se reúnan con él o ella.

Una vez definidos estos conceptos, hay que significar, tal y como se precisa en la Directiva, que la protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado, de conformidad con la Convención de Ginebra. Los Estados miembros, que deben asegurarse de que las personas desplazadas están dispuestas a venir a su país, aplicarán la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución.

El establecimiento, la aplicación y el cese de la protección temporal se someterán a consultas regulares con el ACNUR y otras organizaciones internacionales pertinentes. Debe precisarse que dicha directiva no será aplicable a las personas que hayan sido acogidas en virtud de regímenes de protección temporal con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, y esta debe entenderse sin perjuicio de la prerrogativa de los Estados miembros de establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección temporal.

La aplicación de esta medida excepcional de protección temporal se aplica con carácter general, salvo renuncia expresa (caso inicial de Dinamarca e Irlanda entonces si bien aceptaron acoger refugiados ucranianos tras la agresión rusa), a todos los Estados miembros a través de la correspondiente decisión que se acordó desde el Consejo de la UE, por la que se confirma una afluencia masiva de personas desplazadas a la UE y se precisan los grupos de personas que necesitan protección.

La duración de dicha protección temporal será de un año, pudiendo ser prorrogable por periodos de seis meses durante otro año más.

Caso de que persistiesen los motivos, el Consejo de la UE podrá decidir por mayoría cualificada, a propuesta de la CUE, prorrogar dicha protección temporal durante un año más como máximo, estableciéndose en la Directiva citada el correspondiente procedimiento de concesión y ampliación. No obstante, la protección temporal puede concluir cuando el CUE estime que es seguro que las personas objeto de esa medida excepcional, regresen a su país de origen.

Se pondrá fin a la protección temporal concedida cuando se haya llegado al término del plazo máximo de duración; o bien en cualquier momento, mediante la aprobación de una decisión del Consejo de la UE por mayoría cualificada, a propuesta de la CUE, que examinará igualmente cualquier solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo.

Dicha decisión se basará en la comprobación de que la situación en el país de origen permite, de forma duradera, el regreso seguro de las personas a las que se otorgó la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución, debiéndose informar al Parlamento Europeo de ello.

Por otra parte, hay que significar que determinadas personas, por las razones que se especifican en la mentada Directiva, pueden quedar excluidas de la protección temporal. Tales son los casos de las 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 principios de las Naciones Unidas o que representen un peligro para la seguridad en el Estado miembro de acogida.

Las personas que son beneficiarias de protección temporal deben ser objeto de concesión de un permiso de residencia expedido por el Estado miembro de acogida, cuyo periodo de validez debe ser durante todo el tiempo de concesión del periodo de duración de esa medida excepcional. A tal efecto se les expedirá documentación u otros comprobantes análogos.

Los Estados miembros ofrecerán, en caso necesario, a las personas que vayan a ser admitidas en su territorio para beneficiarse de la protección temporal, todas las facilidades para la obtención de los visados necesarios, incluidos los visados de tránsito. En vista de la situación de emergencia, los trámites se reducirán al mínimo. Los visados deberían ser gratuitos o sus costes reducidos al mínimo.

Igualmente, los Estados miembros facilitarán a los beneficiarios de la protección temporal un escrito, en una lengua que éstos puedan comprender, en el que se expongan claramente las disposiciones relativas a aquella que sean importantes para ellos.

Dichas personas, una vez acogidas a la protección temporal en el correspondiente Estado miembro, tienen derecho a trabajar por cuenta propia o ajena; acceder a educación para adultos, formación profesional y formación en el trabajo; un alojamiento adecuado; así como a ser destinatarios de ayuda social, apoyo financiero y atención médica. Esta incluirá, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades. Ello se extenderá en todo lo necesario, caso de tratarse de menores de edad no acompañados o de personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia moral, física o sexual.

Con relación a las familias, que tienen un tratamiento especial y prioritario, hay que significar que la Directiva contempla en detalle los diferentes casos que pueden presentarse ante la concesión de la protección temporal. Cuando aquellas ya estaban constituidas en el país de origen y hubieran sufrido una separación debido a las circunstancias que rodean a la afluencia masiva de que se tratase, se considerará que forman parte de la familia, el cónyuge del reagrupante o su pareja de hecho que tenga una relación duradera, cuando la legislación del Estado miembro en cuestión considere la situación de las parejas no casadas como similar a la de las casadas con arreglo a su propia normativa de extranjería; los hijos menores solteros del reagrupante o de la pareja de hecho, sin discriminación entre los matrimoniales, extramatrimoniales o adoptivos. También se incluye a otros parientes cercanos que estuviesen viviendo juntos como parte de la unidad familiar en el momento de producirse los acontecimientos que dieron lugar a la afluencia masiva, y que fueran total o parcialmente dependientes del reagrupante en dicho momento.

En los casos en que los miembros de una familia que haya sufrido una separación disfruten de una protección temporal en diferentes Estados miembros, éstos procederán a reagruparlos si así lo solicitan aquellos. Cuando la persona reagrupante disfrutase de protección temporal en un Estado miembro y uno o más miembros de la familia no se encontrasen aún en aquél, dicho Estado miembro procederá a reagrupar con esa persona a los miembros de la familia que necesiten protección, siempre que tenga constancia de que los miembros de la familia se ajustan a los requisitos establecidos

en la mentada directiva. Los Estados miembros podrán reagrupar con la persona reagrupante a los miembros de la familia que necesiten protección y de quienes tengan constancia de que se ajustan a la descripción establecida, teniendo en cuenta en cada caso las dificultades extremas que dichos miembros afrontarían en caso de no efectuarse la reagrupación.

En el caso de los menores de dieciocho años, es decir, los menores de edad, tendrán derecho a la educación en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida. No obstante, se podrá disponer que dicho acceso deba limitarse al sistema de enseñanza pública. Por otra parte, los Estados miembros podrán autorizar el acceso de los adultos beneficiarios de protección temporal al sistema general de educación.

Ha de destacarse, dada su vulnerabilidad, la singular atención que se presta en la Directiva con relación a los menores de edad no acompañados. Se dispone que los Estados miembros adoptarán lo antes posible medidas para garantizar que aquellos que sean beneficiarios de la protección temporal, dispongan de la necesaria representación a través de un tutor legal, o, en caso necesario, de una organización encargada de su cuidado y bienestar, o de otro tipo adecuado de representación.

Durante el período de protección temporal, los Estados miembros dispondrán que los menores no acompañados se alojen con miembros adultos de su familia; en una familia de acogida; en centros de acogida con instalaciones especiales para menores o en otro alojamiento con instalaciones adecuadas para menores; con la persona que se ocupaba del menor en el momento de la huida. En tales casos, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para posibilitar dicho alojamiento. Comprobarán que la persona adulta o las personas en cuestión están de acuerdo, teniéndose también en cuenta, la opinión del menor con arreglo a su edad y a su grado de madurez.

Respecto a las solicitudes de asilo, las personas beneficiarias de la protección temporal deben poder presentar la correspondiente solicitud de asilo, la cual debe ser examinada por el Estado miembro que las acoga. Sin embargo, es potestad de éste, decidir que un beneficiario de la protección temporal no puede tener el estatuto de solicitante de asilo al mismo tiempo. Esto ayuda a que los Estados miembros puedan reducir la carga en su sistema de asilo, ofreciendo protección temporal a la vez que se aplaza el examen de las solicitudes de asilo.

Finalmente, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para permitir el regreso voluntario de las personas objeto de protección temporal, bien durante el desarrollo de la misma o cuando esta finalice. En caso de que sea necesario el regreso forzoso, los Estados miembros deben garantizar que se lleve a cabo dentro del debido respeto de la dignidad humana y de que no existan razones humanitarias imperiosas que lo hagan imposible.

En aquellos casos que las personas objeto de protección temporal no puedan viajar por motivos de salud, no se les puede obligar a regresar a su país de procedencia hasta que mejore su estado. Igualmente, en el caso de las familias, cuyos hijos menores de dieciocho años estén escolarizados, aquellas pueden permanecer en el Estado miembro de acogida hasta que termine el período escolar.

Los Estados miembros llevarán un registro de los datos personales correspondientes a las personas que se beneficien de la protección temporal en su territorio. Respecto al tratamiento de dichos datos, los Estados miembros, de acuerdo con la CUE, deberán aplicar medidas adecuadas con el fin de que sea conforme a la norma de protección de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos<sup>13</sup>.

Una vez finalizada la protección temporal, se aplicará el Derecho general en materia de protección y de extranjería en los Estados miembros, sin perjuicio de que adopten las medidas necesarias para posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de protección temporal o de aquellas cuya protección temporal haya llegado a su fin. Los Estados miembros velarán por que las disposiciones que rijan el regreso voluntario de las personas acogidas a la protección temporal faciliten el regreso dentro del respeto de la dignidad humana. También velarán por que estas personas adopten la decisión del regreso con conocimiento de causa, pudiéndose contemplar visitas exploratorias.

En tanto en cuanto la protección temporal no haya llegado a su término, los Estados miembros examinarán con benevolencia, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, las

---

<sup>13</sup> Unión Europea. La Directiva 95/46/CE en materia de protección de datos personales. [Consulta: 20 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/protection-of-personal-data.html>

solicitudes de regreso al Estado miembro de acogida de personas beneficiarias de protección temporal que hubieran ejercido su derecho al regreso voluntario.

Al final de la protección temporal, los Estados miembros podrán establecer la ampliación, a título personal, de las obligaciones contempladas en la Directiva, a personas que, habiéndose acogido a la protección temporal, participen en un programa de regreso voluntario. Esta ampliación surtirá efecto hasta la fecha del regreso.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el regreso forzoso de las personas cuya protección temporal haya llegado a su fin y que no puedan optar por la admisión se lleve a cabo dentro del respeto de la dignidad humana. En tales situaciones, examinarán las razones humanitarias imperiosas que en algunos casos concretos puedan hacer el regreso imposible o poco realista. También adoptarán las medidas necesarias relativas a las condiciones de residencia de las personas que hayan recibido protección temporal y que, debido a su estado de salud, no estén en condiciones razonables de viajar. Por ejemplo, cuando una interrupción del tratamiento médico a que estuvieran sometidas pudiera acarrear un agravamiento importante de su estado. Estas personas no serán expulsadas mientras dure dicha situación.

Cuestión relevante, dado el elevado coste económico que implica asumir todo lo anteriormente expuesto, es que las medidas contempladas en dicha directiva se beneficiarán del Fondo Europeo para los Refugiados creado en virtud de la Decisión 2000/596/CE con arreglo a las condiciones establecidas en la misma<sup>14</sup>.

Evidentemente, aunque ello no compensa el importante esfuerzo económico que supone para los Estados miembros, lo verdaderamente relevante y trascendental que se pone en valor con dicha Directiva, es el acogimiento, con espíritu de solidaridad comunitaria, a las personas que pueden optar al régimen de protección temporal descrito.

Los Estados miembros indicarán sus disponibilidades de acogida de manera numérica o general. Estas indicaciones figurarán en la decisión del Consejo de la UE y los Estados miembros podrán

---

<sup>14</sup> Unión Europea. 2000/596/CE. Decisión del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados. [Consulta: 20 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32000D0596>



señalar la existencia de disponibilidades suplementarias de acogida con posterioridad a la adopción de la decisión, notificándolo tanto al propio Consejo como a la CUE. Asimismo, se informará rápidamente al ACNUR de dichas indicaciones.

En caso de que el número de personas que puedan acogerse a la protección temporal a raíz de una afluencia masiva repentina supere la capacidad de acogida inicialmente prevista, el Consejo de la UE estudiará la situación con carácter urgente y adoptará las medidas oportunas, incluyendo recomendar ayuda adicional para los Estados miembros afectados.

Mientras dure la protección temporal, los Estados miembros cooperarán entre sí en lo relativo al traslado, de un Estado miembro a otro, de la residencia de las personas acogidas a la protección temporal, siempre que estas hayan expresado su consentimiento sobre dicho traslado.

Cada Estado miembro dará a conocer las solicitudes de traslado a los restantes Estados miembros e informará de ello a la CUE y al ACNUR. Los Estados miembros comunicarán su disponibilidad de acogida al Estado miembro solicitante.

Cuando se efectúe el traslado de una persona que tenga concedida la protección temporal, de un Estado miembro a otro, se pondrá fin al permiso de residencia en el Estado miembro del que salgan y a las obligaciones de éste. El nuevo Estado miembro de acogida concederá protección temporal a las personas de que se trate.

Las personas que hayan sido excluidas de los beneficios de la protección temporal o de la reunificación familiar por un Estado miembro podrán interponer un recurso jurisdiccional en el Estado miembro de que se trate. Asimismo, estos determinarán el régimen de sanciones aplicable a las violaciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de dicha directiva y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución de estas. Las sanciones así previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Concluía la Directiva disponiendo que como muy tarde, transcurridos dos años contabilizados a partir del 31 de diciembre de 2002 (fecha límite que tenían los Estados miembros para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido), la CUE debía presentar al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE,

un informe sobre su aplicación en los Estados miembros, proponiendo, en su caso, las modificaciones necesarias. Estos a su vez tenían que remitir a la CUE toda la información pertinente para la preparación de dicho informe. Con posterioridad a ese informe la Comisión informará, como mínimo cada 5 años, al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente directiva en los Estados miembros.

### La Directiva 2013/33/UE. Normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional

Dada la complejidad de la numerosa legislación comunitaria y nacional en materia de refugio, asilo, migración y protección, y si bien la Directiva 2013/33/UE no es de aplicación cuando se apliquen las disposiciones de la Directiva 2001/55/CE, sí se considera de interés su conocimiento, ya que existe la posibilidad de que personas refugiadas de Ucrania opten por solicitar la protección internacional en vez de la protección temporal, o bien que tras acogerse a la protección temporal, soliciten posteriormente protección internacional o viceversa.

Para quienes quieran acogerse a la protección internacional, cuyo proceso de concesión es mucho más largo que la protección temporal, hay que significar que para que sea concedida, el motivo que se alegue para no regresar a Ucrania no puede ser solo la existencia de un conflicto armado, sino que teme ser perseguido por sus opiniones políticas, religiosas, étnicas, de nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, ser víctima de violencia de género, su profesión, etc.

El objeto de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE, de 26 de junio de 2013, es establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, habida cuenta de la necesidad de introducir una serie de modificaciones sustanciales en la Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprobaban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros<sup>15</sup>.

Por lo tanto, la Directiva 2013/33/UE realmente es una refundición y adecuación de la Directiva 2003/9/CE, que se aplicará a

<sup>15</sup> Unión Europea. Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2003/031/L00018-00025.pdf>

todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes, así como a los miembros de su familia si quedan cubiertas por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.

Hay que significar que, además de la exclusión de los acogidos a la Directiva 2001/55/CE, tampoco se aplicará en caso de solicitudes de asilo diplomático o territorial, presentadas en las representaciones de los Estados miembros<sup>16</sup>.

### La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania

A pesar de que la UE disponía de un instrumento de gran valía, como era la ya expuesta Directiva 2001/55/CE, no hizo uso de ella en las dos décadas siguientes, lo cual no ha quedado exento de dura crítica desde algunos sectores.

Si bien durante ese periodo de tiempo, diferentes conflictos armados y diversos hechos extremos acaecidos en otras regiones como la de Oriente Medio y África, habían motivado importantes crisis migratorias, la decisión de la UE no fue la de ejecutar dicha Directiva.

La primera crisis migratoria de gran importancia y trascendencia en las dos primeras décadas del siglo XXI se produjo en 2015 como consecuencia de los conflictos y persecuciones acaecidos en Siria, Afganistán e Irak. Centenares de miles de refugiados llegaron a Europa vía marítima. Inicialmente fue la ruta del Mediterráneo central, desde Libia a Italia, seguida de la oriental, desde Turquía hasta las islas griegas, la cual superó en entidad numérica a la anterior.

También surgió una muy potente ruta terrestre, vía Turquía. La UE activó para contrarrestarla, medidas de carácter económico

---

<sup>16</sup> Unión Europea. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido). *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ES:PDF>

consistentes en la entrega de partidas multimillonarias al gobierno turco, a cambio de controlar y mantener en su territorio a los refugiados e inmigrantes de terceros países, evitando así su llegada a los Estados miembros.

A pesar del elevado número de personas que fallecieron, principalmente ahogadas en las rutas marítimas, más de 3.500, con la consiguiente repercusión en la opinión pública, así como la importante carga que supuso la presión migratoria en los países afectados, el Consejo de la UE no se decidió a ejecutar dicha directiva, activándose otro tipo de medidas. Entre ellas destacan los programas de reubicación de parte de aquellas personas en los Estados miembros que se prestaron a tal fin.

Otra crisis migratoria, buen ejemplo de coerción internacional, pero que tampoco provocó la activación de la Directiva 2001/55/CE, fue la padecida, principalmente en 2021, si bien continúa, en la frontera terrestre existente entre Polonia y Bielorrusia, así como de esta con Letonia y Lituania.

El régimen bielorruso del presidente Alexander Lukashenko, aliado de Rusia, comenzó a organizar traslados de refugiados desde Afganistán, Irak, Yemen y sobre todo de Siria, haciéndoles creer la facilidad de entrar en la UE, lo cual no era cierto. La llegada en verano de millares de personas desde los países citados a las fronteras de Letonia, Lituania y sobre todo Polonia, provocó una gran tensión entre la UE y Bielorrusia, al ver aquella su frontera oriental amenazada con una crisis migratoria provocada artificialmente.

Desoyendo las protestas oficiales, tanto de los países fronterizos afectados como de la propia UE, el régimen bielorruso continuó propiciando a lo largo del otoño, la llegada de millares de refugiados, siendo Polonia la más perjudicada al tener más de 400 kilómetros de frontera terrestre con Bielorrusia.

El gobierno polaco reaccionó desplegando fuerzas policiales y militares que fueron dotadas de material antidisturbios y que no dudaron en emplearlo con contundencia frente a los numerosos intentos de cruzar la línea fronteriza por parte de las personas refugiadas. Estos a su vez estaban constituidos en buena parte por familias con menores de edad, habilitando precarios campamentos y atrayendo la atención de los medios de comunicación internacionales.

Para entender el origen de esta crisis artificial migratoria provocada por el régimen bielorruso con una finalidad coercitiva,

hay que retroceder a las elecciones generales celebradas el 9 de agosto de 2020, en las que resultó vencedor Lukashenko. Sin embargo, no fue reconocido por la UE al creer que se había producido un fraude electoral, y se le impuso una serie de sanciones económicas y políticas. También procedió a acoger, en régimen de asilo por persecución política, a destacados dirigentes de la oposición bielorrusa, entre ellos a Svetlana Tikhanovskaya, quien, a juicio de representantes de la UE, habría resultado realmente vencedora las referidas elecciones.

Si bien esta crisis migratoria no es objeto del presente trabajo, sí es conveniente referenciarla ya que hubiera existido la posibilidad de aplicar por primera vez la Directiva 2001/55/CE. Pero ello, a pesar de duras críticas de algunos sectores que acusan de hipocresía el trato desigual que se da a las personas refugiadas, no fue así al no existir voluntad política por parte de los países limítrofes afectados ni de la propia UE, al considerarlo un acto artificial e híbrido contra los intereses nacionales y europeos. En cambio, se levantaron centenares de kilómetros de vallas de gran altura a lo largo de los límites fronterizos y se instalaron sistemas de videovigilancia para impedir su entrada y detectar los intentos de ello, manteniéndose un dispositivo policial-militar para rechazarlos físicamente.

Millares de refugiados continúan actualmente en territorio bielorruso, aunque no es posible cuantificar con certeza su número, persistiendo activo el problema, si bien la guerra de Ucrania ha centrado todo el interés informativo internacional. Se trata, por lo tanto, de una crisis migratoria que por muy artificial e híbrida que sea, no está cerrada ni mucho menos resuelta. Se ha desplazado la cobertura informativa en beneficio del conflicto bélico ucraniano, pero lo cierto es que la ruta migratoria bielorrusa sigue abierta, habiéndose detectado ya refugiados de países africanos y no solo de Oriente Medio. Se trata, en definitiva, de una asignatura pendiente de resolver.

En cambio, la respuesta de la UE fue completamente diferente tras el ataque e invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022. El 4 de marzo siguiente, el Consejo de la UE, acordó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, por la que se constataba 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 iniciarse la protección temporal<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Unión Europea. 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

Se trataba, por lo tanto, de la primera vez, transcurridas dos décadas de su aprobación, que se aplicaba dicha Directiva. Sus beneficiarios serían los nacionales ucranianos residentes en Ucrania, desplazados desde el 24 de febrero de 2022, fecha del inicio de la agresión armada rusa; los apátridas y los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que se beneficiaron de la protección internacional o protección nacional equivalente en Ucrania antes de la fecha mencionada; y los miembros de las familias de las personas mencionadas.

Al aplicarse dicha directiva se pretendía aliviar la presión sobre los sistemas nacionales de asilo, que en el caso de Polonia se vio prácticamente desbordado ante la afluencia masiva que traspasó sus fronteras en tan poco tiempo, y permitir que esas personas disfrutasen de derechos armonizados en toda la UE, como los de residencia, acceso al mercado laboral y a la vivienda, atención médica, asistencia social y acceso de los menores a la educación.

No hay que olvidar que la protección temporal que se brinda es un mecanismo de emergencia cuyo objetivo es proporcionar una protección inmediata y colectiva a las personas desplazadas que no están en condiciones de regresar a su país de origen, como es el caso de Ucrania. Dicho instrumento se concedió inicialmente por un año y ya se ha prorrogado hasta el 4 de marzo de 2024. Dependiendo de cómo evolucione la situación en Ucrania podrá prorrogarse un año más, hasta marzo de 2025.

Por otra parte, es importante resaltar que las medidas previstas por esta directiva pasaban a beneficiarse del Fondo de Asilo, Migración e Integración establecido en virtud del Reglamento (UE) núm. 516/2014<sup>18</sup>.

Caso de que el número de personas desplazadas superase la capacidad de recepción indicada por los Estados miembros, el Consejo de la UE adoptaría las medidas oportunas, recomen-

---

desplazadas proceden es 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. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 28 de marzo de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>

<sup>18</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) N.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones no 573/2007/CE y no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0516>

dando especialmente una ayuda adicional para los Estados miembros afectados.

En materia de cooperación y seguimiento, conforme lo dispuesto en la Directiva 2001/55/CE, los Estados miembros debían utilizar la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE, de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366, aprobada el 23 de septiembre de dicho año, como fruto de las lecciones aprendidas de la crisis de refugiados del 2015 llegados a Europa procedentes de Oriente Medio y África<sup>19</sup>.

Los Estados miembros, basados precisamente en la experiencia adquirida en dicha crisis, también debían contribuir a un conocimiento común de la situación compartiendo información, mediante la publicación de informes sobre el conocimiento y su análisis, a través del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (DRPIC).

En esta decisión de Ejecución (UE) 2022/382 se dispone también que la CUE coordinaría esa cooperación e 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.

A tal fin, la CUE, en cooperación con los Estados miembros, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX)<sup>20</sup>, la Agencia de Asilo de la UE (AAUE)<sup>21</sup> y la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (EUROPOL)<sup>22</sup>, debía realizar un seguimiento y una revisión constantes de la situación, sirviéndose de la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE. Además, FRONTEX, la AAUE y EUROPOL debían prestar apoyo operativo

---

<sup>19</sup> Unión Europea. Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1366>

<sup>20</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624>

<sup>21</sup> AAUE. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa\\_es#](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_es#)

<sup>22</sup> EUROPOL. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/es> [Consulta: 2 de abril de 2023].

a los Estados miembros que solicitasen su asistencia para hacer frente a la situación.

También hay que significar que, una vez aprobada la mencionada decisión de ejecución, a propuesta del Consejo de la UE y el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, la CUE presentó el 28 de marzo de 2022, un plan de diez puntos para ayudar a los Estados miembros a intensificar su labor de acogida a los refugiados de Ucrania<sup>23</sup>.

Básicamente consistían en la creación de una plataforma de registro de la UE para intercambiar información sobre beneficiarios de protección temporal y Estados de protección nacional; coordinación con los centros de transporte e información, respaldado por la AAUE; realizar los ajustes necesarios para que la capacidad de recepción y el alojamiento coincida con las ofertas de los Estados miembros que pueden brindar ayuda y facilitar la organización de transferencias desde los sometidos a mayor presión; desarrollar planes de contingencia nacionales para abordar las necesidades a mediano y largo plazo, con el apoyo de un plan europeo común de contingencia y respuesta; desarrollar por la CUE con la AAUE, procedimientos operativos estándar y una guía uniforme para la recepción y el apoyo de niños, así como procedimientos específicos para la transferencia de menores no acompañados; implantación de un plan común para prevenir la trata y la explotación, apoyando a las posibles víctimas y basado en la Estrategia de la UE para combatir la trata de seres humanos (2021-2025); solidaridad reforzada con Moldavia mediante el aumento de las transferencias y el despliegue rápido de equipos de FRONTEX, en cooperación con el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>24</sup>, con el apoyo de fondos de la UE; establecimiento de un marco reforzado para la cooperación internacional sobre destinos seguros, bajo la Plataforma de Solidaridad, en cooperación con las principales agencias y otros socios relevantes, que coordinará contactos con Canadá, EE. UU., Reino Unido y otros socios internacionales; abordar las implicaciones de seguridad interna de la guerra en Ucrania, con la red de la Plataforma Multidisciplinar Europea contra las

<sup>23</sup> Home Affairs Council: 10-Point Plan on stronger European coordination on welcoming people fleeing the war against Ukraine. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_22\\_2152](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_2152)

<sup>24</sup> Organización Internacional de Migración. [Consulta: 2 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.iom.int/es>



Amenazas Criminales (EMPACT)<sup>25</sup> y EUROPOL que ayudarán a los Estados miembros a garantizar la máxima vigilancia contra el crimen organizado y los grupos de tráfico y garantizarán la aplicación de las sanciones de la UE contra ciudadanos rusos y bielorrusos; y disponer de recursos y financiación adecuados, proporcionando orientación integral y apoyo individualizado a los Estados miembros de la UE.

Con relación al tema de los menores de edad, cuya atención y preocupación es objeto de interés prioritario en el decálogo anteriormente expuesto, ya que se consideraba que cientos de miles de menores, incluidos huérfanos y aquellos que estaban en instituciones de atención a la infancia, habían huido de Ucrania debido a la guerra.

Dado que la protección y la promoción de los derechos del niño es una prioridad para la UE, y los derechos del menor son derechos humanos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>26</sup>, el 9 de junio de 2022, el Consejo de la UE adoptó unas conclusiones relativas a la Estrategia de la UE sobre los Derechos de la Infancia<sup>27</sup>, en las que se hacía especial hincapié en situaciones de crisis o de emergencia.

En el contexto de la guerra de Ucrania, el Consejo de la UE señaló la necesidad de proteger a los menores en situaciones de conflicto armado y que sufren sus consecuencias, en particular del reclutamiento por las fuerzas armadas, la trata de seres humanos, la adopción ilegal, la explotación sexual y la separación de sus familias.

Poco después, el día 27 de ese mismo mes, el Consejo de la UE en una declaración política, reafirmaba su respaldo a la protección de los niños que han huido de la guerra en Ucrania, y en especial de aquellos que se encontraban separados de sus familias, frente a todo riesgo de adopción ilegal, sustracción o explotación. Asimismo, animaba a los Estados miembros a que les prestasen ayuda jurídica gratuita y acceso gratuito a servicios de asisten-

<sup>25</sup> Consejo Europeo. [Consulta: 8 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-crime/#empact>

<sup>26</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 8 de abril de 2023]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

<sup>27</sup> Consejo Europeo. Conclusiones relativas a la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño. [Consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10024-2022-INIT/es/pdf>

cia sanitaria; les informasen de sus derechos en los casos de no acompañados o separados de sus familias; tomasen todas las medidas posibles para garantizarles una acogida de alta calidad; se asegurasen que todos estos quedasen plenamente integrados en los sistemas de protección a la infancia; y apoyasen su acceso a una educación y asistencia de calidad.

Por último, mencionar que, en consonancia con lo expuesto, el Parlamento Europeo aprobó el 7 de abril siguiente, la Resolución 2022/2168, sobre la protección por parte de la UE de los niños y jóvenes que huyen de la guerra contra Ucrania<sup>28</sup>.

### El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) procedentes de Ucrania. Acciones y estadísticas

La necesidad de dar asistencia y protección humanitaria a las personas desplazadas durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), propició la creación el 9 de noviembre de 1943 en Washington (EE. UU.), por acuerdo de 44 países, de una organización internacional de socorro que sería denominada Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación, más conocida por el acrónimo de UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). Tenía por propósito planificar, coordinar, administrar o disponer la administración de medidas para el socorro de las víctimas de la guerra en cualquier área bajo el control propio, a través de la provisión de alimentos, combustible, ropa, vivienda y otras necesidades básicas, servicios médicos, así como otros servicios esenciales<sup>29</sup>.

Tras crearse el 24 de octubre de 1945 la Organización de Naciones Unidas (ONU)<sup>30</sup>, la UMRRA que había realizado una importantísima labor en la posguerra inicial, pues se calcula que habían perdido su hogar en Europa unos 40 millones de personas, además de otros 13 millones que por sus raíces alemanas fueron expulsados de la Unión Soviética y de países que pasaron a encuadrarse

<sup>28</sup> Unión Europea. Protección por parte de la Unión de los niños y jóvenes que huyen de la guerra contra Ucrania. Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de abril de 2022. [Consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0120&from=EN>

<sup>29</sup> Naciones Unidas. Records of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration 1943-1948. [Consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: <https://archives.un.org/content/records-united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-1943-1948>

<sup>30</sup> Naciones Unidas. Organización. [Consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us>

en lo que se denominó Europa del Este, fue sustituida a partir del inicio de 1947 por la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) o International Refugees Organization (IRO).

Ésta fue creada el 15 de diciembre de 1946 por la Asamblea General de la ONU. Sus funciones, de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, eran: la repatriación; la identificación, registro y clasificación; la ayuda y el cuidado; la protección política y jurídica; el transporte; y el restablecimiento y la reinstalación en los países que puedan y quieran recibirlos, de las personas refugiadas y desalojadas<sup>31</sup>.

Finalmente, fruto de la necesidad de dar un mayor y más eficaz apoyo a la asistencia y protección de las personas refugiadas, se creó el 14 de diciembre de 1950, por resolución de la Asamblea General, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, más conocido por los acrónimos ACNUR o UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), que tomaría el relevo a la OIR a partir de 1951. Al formular y aprobar dicha resolución se reconoció que la protección internacional incumbía a las Naciones Unidas y se consideró que el problema de los refugiados tenía alcance y carácter internacionales, así como que su solución definitiva solo podía encontrarse en la repatriación voluntaria de las personas refugiadas o en su asimilación en nuevas comunidades nacionales<sup>32</sup>.

Desde entonces, y prosigue en ello, el ACNUR protege a las personas forzadas a huir de sus hogares y a las personas apátridas, brindando para ello, asistencia vital en situaciones de emergencia, salvaguardando los derechos humanos fundamentales y ayudando a las personas desplazadas a encontrar un lugar seguro que pueda convertirse en su nuevo hogar<sup>33</sup>.

En ese periodo de más de setenta años de existencia, a través del ACNUR, se ha ayudado a más de cincuenta millones de personas refugiadas a reanudar sus vidas, y se viene brindando apoyo y protección a las más de noventa millones de personas desplazadas que hay actualmente en el mundo.

<sup>31</sup> [Consulta: 18 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.dipublico.org/10651/constitucion-de-la-organizacion-internacional-de-refugiados-nueva-york-15-de-diciembre-de-1946/>

<sup>32</sup> Naciones Unidas. (1949). Resolución 319 (IV) Refugiados y Apátridas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/054/02/IMG/NR005402.pdf> Establecimiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1939.pdf?file> [Consulta: 18 de abril de 2023]

<sup>33</sup> ACNUR. Qué hacemos. [Consulta: 18 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/que-hacemos#>

Cuando Rusia atacó e invadió Ucrania en febrero de 2022 y se produjo un desplazamiento masivo de población dentro del país y un movimiento aún mayor de sus habitantes que huyeron a refugiarse en las naciones limítrofes, el ACNUR, que venía trabajando allí desde 1994, activó inmediatamente su dispositivo de emergencia en materia de asistencia y ayuda, coordinándose con autoridades nacionales de los países afectados, otras agencias de la ONU, comunidades desplazadas y socios locales e internacionales<sup>34</sup>.

Se estima que unos 18 millones de personas necesitan ayuda humanitaria en Ucrania, entre ellas, más de cinco millones son desplazadas internas al alejarse de los frentes de combate y buscar asentamiento temporal dentro del propio país. Un año después de iniciarse la agresión rusa, febrero de 2023, ya se habían registrado más de ocho millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania en toda Europa, de las cuales, casi cinco millones bajo mecanismos de protección temporal o sistemas nacionales de protección similares.

Actualmente el ACNUR está trabajando con socios locales e internacionales para distribuir ayuda en efectivo y en especie a la población civil afectada por la guerra, entregando kits para reparaciones de emergencia de viviendas dañadas y apoyando directamente en las reparaciones de casas, y proporcionando apoyo legal y asesoramiento psicológico a quienes han sufrido el trauma de la guerra. Hasta la fecha, han proporcionado ayuda humanitaria a más de cuatro millones de personas desplazadas en el país.

En los países de la UE, y muy especialmente en los limítrofes, se produjo, tras la agresión rusa y el inmediato éxodo de centenares de millares de personas procedentes de Ucrania, que pronto sumaron millones, un movimiento espontáneo de solidaridad que no había tenido precedentes hasta la fecha.

Todo ello ha propiciado que el ACNUR esté liderando actualmente la coordinación de casi 250 organizaciones socias, incluidas agencias de la ONU y ONG nacionales e internacionales, como parte del Plan Regional de Respuesta para los Refugiados de Ucrania, para apoyar la respuesta de los Gobiernos<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> ACNUR. Emergencia en Ucrania. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-ucrania>

<sup>35</sup> ACNUR. Situación en Ucrania: Plan de Respuesta a Refugiados. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/media/situacion-en-ucrania-plan-de-respuesta-refugiados>

Sirva como ejemplo que el ACNUR, conforme la información facilitada por dicha agencia, y en acción conjunta con UNICEF, las autoridades y otros socios, ha creado los Puntos Azules: Espacios Seguros y Centros de Protección y Ayuda a lo largo de las principales rutas de tránsito y cruces fronterizos. Los Puntos Azules son espacios seguros que ofrecen servicios de ayuda y referencia para atención médica, educación, apoyo psicosocial, entre otros, con el fin de brindar servicios esenciales de protección e información para las personas refugiadas que huyen de la guerra en Ucrania, con especial atención a la niñez y a las personas en situación de mayor riesgo, como niñas y niños no acompañados y separados, personas con discapacidad, posibles casos de trata de personas, sobrevivientes de violencia sexual y de género, y personas refugiadas LGBTIQ+.

### Financiación y medidas de apoyo económico de la UE

Desde el primer momento de la agresión militar rusa a Ucrania, la UE respaldó decididamente a este país. Dicho compromiso solidario, que se materializó en el ámbito de la ayuda a los refugiados con la activación de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, ya expuesta anteriormente, necesitaba un importante respaldo económico que iba más allá de lo previsto en el citado Fondo de Asilo, Migración e Integración.

Respecto al ámbito económico, en abril de 2022, el Consejo de la UE adoptó un reglamento destinado a desbloquear hasta 420 millones de euros de la cantidad que restaba de los fondos de asuntos de interior (2014-2020), así como permitir a los Estados miembros y a otros donantes públicos o privados realizar contribuciones adicionales en el marco del mentado Fondo de Asilo, Migración e Integración (2021-2027).

Por supuesto, ese compromiso de la UE abarcaba y sigue abarcando otros muchos frentes en el ámbito económico, desde medidas de fortalecimiento de la economía ucraniana, pasando por la trascendental y vital ayuda militar, hasta la futura reconstrucción del país una vez concluya la guerra que se está padeciendo.

Desde el inicio del conflicto, la UE y sus Estados miembros han puesto a disposición de Ucrania y su población, alrededor de 72.000 millones de euros, de los 37.800 millones lo han sido en ayuda económica, 17.000 millones en ayuda a refugiados,

15.300 millones en ayuda militar y 1.990 millones en ayuda humanitaria<sup>36</sup>.

Para asistencia humanitaria la UE asignó 668 millones de euros con el fin de ayudar a los civiles afectados por el conflicto armado, de los cuales 630 millones se han destinado a Ucrania y 38 millones a Moldavia. Además, la UE y sus Estados miembros han movilizado conjuntamente otros 1.700 millones de euros de ayuda, tanto para los desplazados como para los refugiados, al objeto de proporcionarles alimentos y agua, artículos domésticos esenciales, asistencia sanitaria y apoyo psicosocial, refugios de emergencia y para el invierno, protección, incluida la formación para situaciones de emergencia y ayuda en efectivo para contribuir a cubrir las necesidades básicas. Hasta la fecha, más de 13,9 millones de personas han recibido ayuda humanitaria en Ucrania gracias a la UE y otros donantes.

Entre las medidas de apoyo a los refugiados, el Consejo de la UE acordó el 13 abril de 2022, una Recomendación relativa a la conversión de grivnas, la moneda ucraniana, en las monedas de la UE para ayudar a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. Estos regímenes permiten que las personas desplazadas de Ucrania, incluidos los niños, cambien hasta un máximo de 10.000 grivnas (unos 310 euros) por persona. La conversión ha de ser gratuita y debe aplicarse el tipo de cambio oficial publicado por el Banco Nacional de Ucrania<sup>37</sup>.

Por otra parte, conviene mencionar que existe un acuerdo voluntario entre la UE y los operadores ucranianos que permite a millones de refugiados ucranianos llamar a su país a precios gratuitos o asequibles. Esta iniciativa voluntaria se ha ampliado, y la CUE está trabajando en un acuerdo a más largo plazo para integrar a Ucrania en la zona de itinerancia de la UE.

En materia financiera, la UE ha aprobado reglamentos para desbloquear fondos con el fin de ayudar a las personas refugiadas

---

<sup>36</sup> Consejo Europeo. Solidaridad de la UE con Ucrania. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

<sup>37</sup> Consejo Europeo. El Consejo acuerda una Recomendación relativa a la conversión de grivnas ucranianas en las monedas de la UE para ayudar a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. [Consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/04/13/council-paves-the-way-for-enabling-ukrainians-to-exchange-their-currency-hryvnia-in-all-eu-countries-at-a-fair-exchange-rate/>

procedentes de Ucrania. Estos fondos garantizan que los Estados miembros que acojan refugiados dispongan de recursos suficientes para satisfacer las crecientes necesidades de vivienda, educación y asistencia sanitaria.

Para ayudar a los países y regiones de la UE a gestionar los efectos de la guerra y acoger a refugiados ucranianos, se han adoptado medidas para permitir una mayor flexibilidad en el uso de los fondos de la política de cohesión de la UE, ampliando, por ejemplo, las posibilidades de transferir recursos entre programas y de obtener financiación de la UE al 100 %, y estableciendo una prefinanciación adicional de los proyectos para ofrecer ayuda inmediata a los Estados miembros.

Cuando comenzó la agresión de Rusia contra Ucrania, la UE identificó cerca de 17.000 millones de euros de los fondos para la cohesión y la recuperación tras la pandemia, que los Estados miembros podían reasignar para ayudar a los refugiados procedentes de Ucrania con necesidades urgentes como vivienda, educación, asistencia sanitaria y atención infantil. Esto incluía alrededor de 7.000 millones de euros de los fondos de la política de cohesión no utilizados del periodo 2014-2020 y alrededor de 10.000 millones de euros de los fondos destinados a la recuperación tras la pandemia en el marco de la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)<sup>38</sup>.

### La contribución y gestión española

Desde el mismo 24 de febrero de 2022, fecha del inicio del ataque e invasión de Rusia a Ucrania, España se manifestó inmediatamente en contra. El presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón, compareció tras la celebración del Consejo de Seguridad Nacional que había presidido el jefe del Estado, Felipe VI, transmitiendo la total y rotunda condena de España a la agresión rusa, acusándola de haber violado la legalidad internacional<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Parlamento Europeo. Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE). [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/215/ayuda-a-la-recuperacion-para-la-cohesion-y-los-territorios-de-europa-react-ue>

<sup>39</sup> La Moncloa. Declaración Institucional del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, sobre Ucrania. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2022/prsp24022022.aspx>

El Real Decreto 1325/2003. Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas

- a) Los preceptos de la Directiva 2001/55/CE se incorporaron a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello fue necesario efectuar diversas modificaciones en nuestra legislación entonces vigente y aprobar el 24 de octubre de 2003, en Real Decreto 1325/2003, el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>40</sup>.
- b) Este, tiene por objeto regular el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países no miembros de la UE que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en ese país, y que sí puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1.A de la ya mencionada Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional.
- c) Hay que significar que el ordenamiento jurídico español ya contemplaba buena parte de ello. Así, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado<sup>41</sup>, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo<sup>42</sup>, establecía en su artículo 17.2 que al extranjero cuya solicitud de asilo le hubiera sido inadmitida a trámite o denegada se le podría 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 tratase de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hubieran visto obligadas a abandonar su país. Este precepto

<sup>40</sup> Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/10/24/1325>

<sup>41</sup> Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1984/03/26/5>

<sup>42</sup> Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/05/19/9>



había sido desarrollado en el artículo 31.3 y en la disposición adicional primera del Reglamento de aplicación de la citada Ley 5/1984, modificada por la Ley 9/1994, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero<sup>43</sup>.

- d) Sin embargo, al tener que incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico los preceptos de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, se hizo necesario elaborar un nuevo reglamento que, por una parte, procediera a su transposición y, por otra, desarrollase de forma más explícita los procedimientos que deban seguirse cuando se actúa en el ámbito de las competencias nacionales, y regulase el régimen de protección temporal, ya fuera declarado por el Consejo de la UE o por el Gobierno español; mientras, el estatuto de refugiado y la protección por razones humanitarias se continuarán rigiendo por la vigente normativa de asilo.
- e) Ello conllevó que al dictarse el nuevo Reglamento aprobado por el mencionado Real Decreto 1325/2003 se hiciera preciso modificar en lo indispensable el Reglamento de aplicación de la citada Ley 5/1984, modificada por la referida Ley 9/1994, aprobado por dicho Real Decreto 203/1995, a fin de, por una parte, ajustar el juego de la protección que España dispensa a las distintas categorías de personas necesitadas de ella, y, por otra, corregir las deficiencias que se habían puesto de manifiesto en la aplicación práctica del régimen de protección por razones humanitarias.
- f) Tal y como se seguía exponiendo en su preámbulo, la consecución del objetivo del correcto funcionamiento del sistema también obligó, por último, a modificar el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>44</sup>, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre<sup>45</sup>, aprobado por el Real Decreto 864/2001,

<sup>43</sup> Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el 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. *BOE*. [Consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1995/02/10/203>

<sup>44</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

<sup>45</sup> Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integra-

de 20 de julio<sup>46</sup>, para adaptar sus referencias a la nueva norma y a la modificación de determinados preceptos del Reglamento de aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y evitar lagunas jurídicas que se producirían con la derogación de las correspondientes disposiciones adicionales del citado reglamento.

- g) En el nuevo reglamento, aprobado por Real Decreto 1325/2003, se consideran desplazados a los nacionales de un tercer país no miembro de la UE o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular: las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente, así como las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.
- h) El régimen de protección temporal regulado en dicho reglamento se declararía bien por el Consejo de la UE, mediante decisión, a propuesta de la CUE, o bien por el Gobierno español, mediante acuerdo motivado 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.
- i) En el caso de que se declare la protección temporal, esta tendrá una duración de un año, automáticamente prorrogable por otro periodo anual. Una vez agotada dicha prórroga, y si persistieran los motivos que dieron lugar a su adopción, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá prorrogar dicha protección temporal durante un año más como máximo. Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que, en cualquier momento, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro del Interior, oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá dar por finalizada la protección temporal cuando se resuelva el conflicto que la motivó y existan condiciones favorables al retorno.

---

ción social *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/12/22/8>

<sup>46</sup> Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/07/20/864>

Los Ministerios del Interior, de Asuntos Exteriores y de Trabajo y Asuntos Sociales coordinarán sus actuaciones para posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de la protección temporal o de aquellas cuya protección temporal haya llegado a su fin.

#### La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Dado que la mentada Ley 5/1984 no contemplaba cuestiones que cinco lustros después, eran ya esenciales e insoslayables en el ámbito de la protección internacional, fue necesaria su derogación y sustitución por la nueva Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que de acuerdo con lo previsto en el mencionado apartado cuatro del artículo 13 de nuestra Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la referida protección internacional<sup>47</sup>.

Tal y como se establece en su articulado, el derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en dicha ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra y su Protocolo de Nueva York ya citados anteriormente. Igualmente, se hace constar que la condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género, orientación sexual o de identidad sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas previstas de exclusión o de las causas de denegación o revocación.

Respecto al derecho a la protección subsidiaria, se significa, tal y como se expone en el articulado, que es el dispensado a las

<sup>47</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con>

personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en dicha ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en aquella.

Asimismo, mencionar también que mediante esta ley se incorporan al Derecho español, la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre<sup>48</sup>, sobre el derecho a la reagrupación familiar; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril<sup>49</sup>, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida; y la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre<sup>50</sup>, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

La Orden PCM/169/2022. Procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania

- a) Consecuente con la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de la UE, de 4 de marzo de 2022, nuestro Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática dictó el 9 de marzo de 2022, la Orden PCM/169/2022, por la que se desarrolla el procedimiento

<sup>48</sup> Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. *BOE*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2003-81614>

<sup>49</sup> Directiva 2004/83/CE del Consejo Europeo de 29 de abril de 2004. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2004/304/L00012-00023.pdf>

<sup>50</sup> Directiva 2005/85/CE del Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2005. *Diario Oficial de la Unión Europea*. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf>

para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania<sup>51</sup>.

- b) Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, se amplió la protección temporal otorgada en virtud de la mencionada Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España.
- c) Ante la situación de emergencia creada se hacía preciso aprobar unas normas complementarias de las previsiones contenidas en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, para el reconocimiento individual de la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas por el conflicto en Ucrania. Por lo tanto, de conformidad con la disposición final primera del mencionado Real Decreto 1325/2003, los Ministros del Interior y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre otros, están autorizados para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en él.
- d) Conforme se dispone en la referida Orden PCM/169/2022, el procedimiento se iniciará a solicitud de la persona interesada. En todo caso, será necesario que el solicitante pertenezca a alguno de los grupos concretos de personas a los que se aplicará el régimen de protección temporal.
- e) La solicitud de protección temporal se formulará mediante comparecencia personal de la persona interesada ante funcionarios de la Dirección General de la Policía, en los centros de acogida, recepción y derivación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) o, en su caso, ante las comisarías de policía que se determinen. En el caso de los menores de 18 años que estén acompañados por algún adulto, la solicitud será presentada por la persona responsable de aquellos.
- f) Los agentes de policía tomarán las huellas digitales de los solicitantes y les expedirán, en el momento de la solicitud,

---

<sup>51</sup> Orden 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 en Ucrania. [Consulta: 17 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm169>

un resguardo acreditativo de la presentación de su solicitud, en el que constará el Número de Identificación de Extranjero (NIE) asignado.

- g) Dicha solicitud de protección temporal autoriza a la persona interesada para permanecer en territorio español y para percibir las ayudas sociales gestionadas por el MISSM previstas, mientras aquella se tramita, para lo que la Policía Nacional expedirá la correspondiente documentación. A su vez, la Oficina de Asilo y Refugio tramitará las solicitudes de protección temporal mediante el procedimiento de urgencia.
- h) El ministro del Interior acordará la concesión o denegación de la protección temporal a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. La resolución por la que se conceda la protección temporal incluirá la autorización de residencia y de trabajo. Dicha resolución, que se dictará en el plazo máximo de 24 horas desde la presentación de la solicitud, pondrá fin a la vía administrativa, y será susceptible de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- i) La protección temporal y los permisos de residencia y trabajo se entenderán prorrogados automáticamente por otro año al finalizar el primer año de vigencia de dicha protección, si el órgano competente para declarar la protección temporal no la ha dado por finalizada. Excepcionalmente podrá prorrogarse durante un año más, en los términos previstos sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.
- j) El ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, revocará la protección temporal concedida cuando concurra cualquiera de los supuestos previstos. Asimismo, acordará el cese de la protección temporal, a propuesta de la citada Comisión, por los motivos previstos en el Reglamento sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. En ambos casos, la resolución pondrá fin a la vía administrativa, y será susceptible de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Orden PCM/170/2022. Ampliación de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania

- a) En relación directa con la Orden PCM/169/2022, abordada en el punto anterior, el Consejo de Ministros, en la misma reunión de 8 de marzo de 2022, a propuesta de los Ministros de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación y del Interior, aprobó un Acuerdo, publicado como Orden PCM/170/2022, 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<sup>52</sup>.
- b) Concretamente, se acordó ampliar el ámbito de aplicación de la Decisión de ejecución (UE) 2022/382, en el sentido de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se iniciase la protección temporal a los nacionales ucranianos y los miembros de sus unidades familiares que se encontrasen en situación regular o irregular de estancia en España antes del 24 de febrero de 2022 que, como consecuencia del conflicto armado, no pudieran regresar a su patria, así como los nacionales de terceros países o apátridas que residieran legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido (sea permanente u otro tipo como estudiantes) expedido de conformidad con el derecho ucraniano y tampoco pudieran regresar a su país o región.
- c) El Real Decreto 220/2022. Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

El objeto de este reglamento es desarrollar lo dispuesto en el capítulo III (De las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional) del título II (De las reglas procedimentales para el reconocimiento de la protección internacional), de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y

---

<sup>52</sup> Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, sobre la ampliación de la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. *BOE*. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170>

de la protección subsidiaria, configurando el sistema de acogida en materia de protección internacional<sup>53</sup>.

Conforme se dispone en su articulado, podrán acceder al sistema de acogida de protección internacional las personas que presenten una solicitud de protección internacional en los términos descritos en la citada Ley 12/2009, las que fueren beneficiarias de protección internacional en España, así como los solicitantes y beneficiarios del estatuto de apátrida o de protección temporal, siempre que carezcan de recursos económicos suficientes y cumplan los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida establecidos en el presente reglamento.

Las personas solicitantes de dicha protección internacional, cuando su solicitud haya sido inadmitida a trámite en España, por haber aceptado otro Estado miembro de la UE, la responsabilidad de examinar su solicitud de asilo, en virtud del reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013<sup>54</sup>, podrán ser destinatarias del sistema de acogida durante un periodo no superior a un mes a partir de la notificación de la inadmisión por toma a cargo del interesado por el otro Estado, prorrogable por causas excepcionales, previa autorización por resolución de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal.

Cabe destacar que, durante el tiempo de permanencia en el sistema de acogida de protección internacional, se realizará un seguimiento regular de las necesidades particulares de la persona destinataria, para garantizar el abordaje de cualquier cambio que se pueda producir.

### **La gestión gubernativa de la protección temporal de las personas ucranianas refugiadas**

Tan pronto se tuvo conocimiento de la llegada masiva de centenares de miles de refugiados procedentes de Ucrania, a los países limítrofes, Polonia principalmente, el Gobierno español

<sup>53</sup> Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. *BOE*. [Consulta: 20 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/220/con>

<sup>54</sup> Reglamento (UE) No 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013. *BOE*. [Consulta: 22 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00031-00059.pdf>



comenzó a gestionar el envío de ayuda humanitaria, así como, además de otras acciones, a activar los canales y contactos habituales en situaciones de crisis con agencias y organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, la rápida difusión, a través de los medios de comunicación, redes sociales e Internet, de informaciones sobre esa llegada masiva de refugiados procedentes de Ucrania, a los países limítrofes, Polonia principalmente, originó en España, al igual que en otros muchos países de la UE, una impresionante ola de solidaridad popular en sus más variadas facetas.

Una de las más significativas, acaecida en las primeras semanas, fueron las numerosas personas que se desplazaron desde España en vehículos particulares hasta la zona fronteriza oriental de la UE con Ucrania. En unos casos era para llevar ayuda humanitaria destinada a los refugiados que estaban llegando, mientras que, en otros, era para recoger a personas procedentes de Ucrania, principalmente mujeres, menores y de edad avanzada, y trasladarlas a España, bien para reagruparlos con familiares que ya se encontraban residiendo aquí o simplemente ofrecerles un servicio altruista de transporte.

La rápida reacción del Consejo de la UE, de la aprobación de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, en aplicación de la Directiva 2001/55/CE, y su inmediata entrada en vigor, contribuyeron a reconducir la situación por cauces más apropiados, sin que ello restase mérito al citado ejercicio de tan meritoria como espontánea solidaridad.

En España se estableció con celeridad el marco normativo que ya se ha expuesto anteriormente, activándose los oportunos mecanismos de protección temporal e implementándose las medidas necesarias para garantizar una adecuada gestión de la situación migratoria. Gracias a lo cual, España se convirtió en el cuarto país de la UE en número de personas ucranianas acogidas a la protección temporal. A finales de abril de 2023, con más de seis millones de refugiadas en los Estados miembros de la UE, de las que más de cuatro millones están acogidas a la protección temporal, la cifra en España era de 168.970, precedida de las 447.830 de la República Checa, de las 993.755 de Polonia y de las 1.034.630 de Alemania<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Consejo Europeo. Infografías. [Consulta: 22 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukraine-refugees-eu/>

Para que ello fuera posible, la Administración estatal española, con la colaboración de las de ámbito autonómico y local, así como con el apoyo de numerosos colectivos y entidades, se implicó inmediatamente, habiéndose realizado un gran esfuerzo para que en muy breve plazo de tiempo fuera posible.

Las Delegaciones del Gobierno de España en las comunidades autónomas, y seguidamente las Subdelegaciones en las provincias, procedieron a convocar en la primera semana de marzo de 2022, sendas reuniones, al objeto de articular la actuación de todos los actores implicados en los diferentes aspectos de la protección temporal: representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional), servicios asistenciales sanitarios de las comunidades autónomas, Tesorería General de la Seguridad Social, Protección Civil, etc.

El propósito inicial de ello fue el de reconducir las numerosas iniciativas voluntarias de acogida de personas ucranianas que surgieron en los días siguientes al ataque ruso y comenzar las llegadas masivas de refugiados a los países limítrofes de la UE; planificar la difusión entre los colectivos de refugiados que estaban llegando, de las asistencias a prestar y los trámites a realizar para regularizar su situación y acogerse a la protección temporal, ya que todavía aquellos no formaban parte de los cupos que se iban a asignar; canalizar y coordinar los contactos necesarios con las ONG y entidades asistenciales colaboradoras que iban a colaborar en los reagrupamientos; coordinar y materializar los procedimientos de alta en los sistemas de asistencia sanitaria de las comunidades; los procesos de alta en la Seguridad Social y de permisos de trabajo; la prestación de servicios sociales y en especial a los colectivos más vulnerables; etc.

### La gestión de la integración de las personas ucranianas refugiadas

El Comité Especializado de Inmigración (CEI), que fue creado por Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional en su reunión del día 10 de julio de 2014, actualmente regulado por Orden PRA/31/2018, de 22 de enero, por la que se publica el nuevo Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional,<sup>56</sup> abordó en su reu-

<sup>56</sup> Oden PRA/31/2018, de 22 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se regula el Comité Especializado de Inmigración. *BOE*. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/01/22/pra31>

nión de 17 de abril de 2023, la gestión de la llegada e integración de las personas ucranianas refugiadas en España.

Realizada en la sede del Departamento de Seguridad Nacional y presidida por el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, se presentaron los principales datos aspectos sobre la gestión de la llegada a España (recepción, acogida y concesión de protección temporal) de personas afectadas por la invasión rusa de Ucrania, que se ha coordinado desde el Grupo de Trabajo de Recepción y Protección Temporal que fue establecido, el 3 de marzo de 2022, por el Comité de Situación. Concretamente se ha concedido protección temporal, hasta la fecha, a 173.702 desplazados procedentes de Ucrania (no solo de dicha nacionalidad), se ha escolarizado a 39.399 estudiantes (30.557 son menores), y 79.705 tienen ya expedida la tarjeta sanitaria individual<sup>57</sup>.

En dicha reunión participaron representantes de los Ministerios de Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de Justicia, de Defensa, de Hacienda y Función Pública, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de Educación y Formación Profesional, de Trabajo y Economía Social, de Industria, Comercio y Turismo, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, de Política Territorial, para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Sanidad, de Derechos Sociales y Agenda 2030, de Ciencia e Innovación y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Además, participó el director del Departamento de Seguridad Nacional como vicepresidente del CEI y un representante del Centro Nacional de Inteligencia.

Por otra parte, cabe destacar que en el ámbito del Ministerio del Interior, tanto por parte de la Guardia Civil como de la Policía Nacional, además de las competencias específicas asignadas a este último cuerpo en materia de tramitación de la protección temporal, se han puesto a disposición de las personas ucranianas refugiadas, las capacidades de las que disponen, para dar respuesta inmediata y preventiva ante cualquier situación de vulnerabilidad, necesidad de atención o auxilio que precisen estas personas.

---

<sup>57</sup> h Reunión del Comité Especializado de Inmigración. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia de Gobierno. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/reuni%C3%B3n-del-comit%C3%A9-especializado-inmigraci%C3%B3n-3#:~:text=En%20la%20sede%20del%20Departamento,Seguridad%20del%20Ministerio%20del%20Interior>

## Los centros de registro, atención y derivación (CREADE) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En la mentada Orden PCM 169/2022 se disponía que la Secretaría de Estado de Migraciones, del MISSM, estaba autorizada para dictar, en el ámbito de sus competencias, las instrucciones necesarias para la aplicación de lo dispuesto en dicho texto.

Una de las primeras medidas adoptadas, y que desde el primer momento resultó muy acertada, fue la creación de los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) para personas desplazadas desde Ucrania. Su misión es la recepción y asistencia inicial, para lo que cuentan con plazas de alojamiento en el propio centro o en localizaciones cercanas; la gestión para la obtención de protección temporal en menos de 24 horas, lo que otorga permiso de residencia y trabajo así como acceso a los servicios sociales españoles de forma inmediata; y tras realizar el protocolo covid-19 (eso fue solo en el periodo de pandemia), la derivación a espacios de la red de acogida, significándose que los menores no acompañados son derivados a las comunidades autónomas<sup>58</sup>.

Al objeto de atender eficazmente las necesidades de atención de los refugiados ucranianos, en función de los puntos principales de entrada y asentamiento, se decidió que los CREADE fuesen ubicados en Pozuelo de Alarcón (Madrid), Barcelona, Alicante y Málaga. Cuentan con intérpretes de ucraniano y dan acceso a los servicios de alojamiento y manutención; ayudas económicas; escolarización y aprendizaje del español; atención psicosocial; atención laboral en formación, orientación y homologación de títulos y talleres; asistencia sanitaria; convalidación del carné de conducir durante un año; asistencia jurídica; y cobertura telefónica (*roaming*) gratuita.

Tal y como ha reconocido el ACNUR<sup>59</sup>, constituyen un modelo muy positivo de respuesta integrada, al reunir en un mismo espacio a actores especializados en distintas áreas: Policía Nacional, ONGs

<sup>58</sup> Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Centros de Recepción, Atención y Derivación para desplazados ucranianos. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://ucraniaurgente.seg-social.es/w/centros-recepcion-atencion-derivacion-desplazados-ucrania>

<sup>59</sup> ACNUR. Los CREADE: la puerta de entrada a España para los refugiados de Ucrania. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/noticias/los-creade-la-puerta-de-entrada-espana-para-los-refugiados-de-ucrania>

del sistema de acogida de Protección Internacional y Protección temporal como Cruz Roja<sup>60</sup> en Andalucía (Almería, Granada y Huelva), Baleares, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y Comunidad Valenciana; la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)<sup>61</sup> en Andalucía (Málaga, Sevilla, Cádiz), País Vasco y Canarias (Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife); o la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM)<sup>62</sup> en Andalucía (Córdoba), Castilla La Mancha, Castilla y León, Murcia, Asturias, Extremadura, Aragón y Galicia; la Agencia de Asilo de la Unión Europea<sup>63</sup>; entidades relacionadas con el empleo, como la Fundación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)<sup>64</sup>, con un mecanismo de coordinación del MISSM. También el ACNUR, cuya labor es garantizar el acceso a la protección, ofrecer información y monitorear el acceso a derechos.

Conforme a las cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania que periódicamente viene facilitando el MISSM, correspondiendo la última consultada al 15 de mayo de 2023<sup>65</sup>, un total de 100.938 personas han pasado por los cuatro centros: 13.817 por el de Málaga, 24.236 por el de Pozuelo, 27.930 por el de Barcelona y 34.955 por el de Alicante. De ellas, 87.201, el 86,39%, solo acudieron para cuestiones documentales (12.647 en Málaga, 19.430 en Pozuelo, 21.849 en Barcelona y 33.275 en Alicante), necesitando acogida asistencial tan solo 13.737 personas.

En total se llevan atendidas 48.536 familias, cuyos componentes son un 61% mujeres (61.682), 30% menores (29.929, de los

---

<sup>60</sup> *Cruz Roja* [en línea]. Cruz Roja ha atendido en España a más 37.700 personas llegadas de Ucrania [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/cruz-roja-ha-atendido-en-espana-a-mas-de-15000-personas-llegadas-de-ucrania-un-mes-despues-de-estallar-el-conflicto>

<sup>61</sup> *CEAR*. [en línea]. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.cear.es/sections-post/refugio-frente-a-la-guerra-ucrania/>

<sup>62</sup> *ACCEM*. [en línea]. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.accem.es/ano-acogida-los-refugiados-la-guerra-ucrania/>

<sup>63</sup> Unión Europea. EUAA Resnponse to the Russian Invasion of Ukraine. *EUAA*. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine>

<sup>64</sup> *CEOE* [en línea] Empresas por Ucrania. Disponible en: <https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/ceoe-tv/monograficos/empresas-por-ucrania> [Consulta: 24 de mayo de 2023].

<sup>65</sup> Cifras de dispositivos CREADE para Ucrania. Ministerio de Migraciones. [Consulta: 24 de mayo de 2023]. Disponible en: [https://public.tableau.com/views/ucrania\\_16490687789290/ucrania\\_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1](https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1)

que 14.985 son hembras y 14.944 son varones) y tan solo un 9 % hombres (9.327).

Finalmente, respecto al medio de transporte empleado para llegar a España se detalla que el 45% fue en avión, el 30% en coche y el 21% en autobús, quedando un 4% sin constancia.

### Análisis y reflexiones

En primer lugar, hay que significar la dificultad de que las diferentes fuentes consultadas y reseñadas en este capítulo, proporcionen los datos referidos a una misma y única fecha. Ello ha supuesto algunas variaciones, si bien no son significativas, así como que en unos casos se refieren a personas que tienen la nacionalidad ucraniana, mientras que, en otras, se incorpora la cifra total de los procedentes de dicho país, aunque no tengan la citada nacionalidad.

A efectos del presente análisis se ha optado por tomar la información facilitada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

El 1 de enero de 2022, es decir, antes de que se produjese el ataque ruso, residían en España 105.667 personas ucranianas y el 1 de julio siguiente, poco más de cuatro meses después de la agresión que provocó el flujo masivo de refugiados procedentes de Ucrania, estaban ya registradas 154.063, es decir, 48.396 más, un 45'8 % de incremento, y un número indeterminado en trámite<sup>66</sup>.

A fecha de 31 de marzo de 2023 el número total de población ucraniana con documentación de residencia en vigor en España, acogida a la Directiva 2001/55/CE, de protección temporal, ascendía a 168.045 personas, incluidos menores (106.114 mujeres y 61.931 hombres)<sup>67</sup>.

Conviene destacar que, aunque en mucho menos número, siguen concediéndose mensualmente protecciones temporales a personas procedentes de Ucrania, y que en función de cómo evolucione el conflicto bélico en dicho país a lo largo de los próximos

<sup>66</sup> INE. (2022). Cifras de Población (CP) a 1 de julio de 2022 Estadística de Migraciones (EM). Primer semestre. [Consulta: 26 de mayo de 2023]. Disponible en: [https://www.ine.es/prensa/cp\\_j2022\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/cp_j2022_p.pdf)

<sup>67</sup> INE. Evolución reciente de la población ucraniana en España. [Consulta: 26 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://public.tableau.com/views/FlujosUcranianosMeses/Dashboard2?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#3>

meses, cabe la posibilidad de que dicho número pueda incrementarse sensiblemente.

Tal y como establece la Directiva 2001/55/CE, la protección temporal puede llegar a prorrogarse, y excepcionalmente, hasta un tercer año. Actualmente está en su segundo año. Por lo tanto, una vez finalizada la protección temporal, se aplicará el Derecho general en materia de protección y de extranjería que esté vigente en los Estados miembros, sin perjuicio de que adopten las medidas necesarias para posibilitar el regreso voluntario de las personas beneficiarias de dicha protección temporal o de aquellas cuya protección temporal haya llegado a su fin.

Al final de la reiterada protección temporal, los Estados miembros podrán establecer la ampliación, a título personal, de las obligaciones contempladas en la Directiva, a personas que, habiéndose acogido a la protección temporal, participen en un programa de regreso voluntario. Esta ampliación surtiría efecto hasta la fecha del regreso.

Lo expuesto en los dos párrafos anteriores es la teoría recogida en la legislación comunitaria vigente. Cuando en marzo de 2025 se cumpla el tercer año de concesión de la protección temporal, habrá que estar a la situación del conflicto armado y si el mismo ha concluido, está próximo a concluir o todavía es de evolución incierta. Tampoco puede descartarse que, en función de lo expuesto, pueda introducirse alguna modificación en la Directiva mencionada o se apruebe una nueva Decisión de Ejecución. Todavía es pronto para poder pronunciarse al respecto.

## Conclusiones

Sin perjuicio de la crítica que se pueda hacer desde algunos sectores sobre el hecho de que la UE disponga de un instrumento normativo para afrontar la llegada de los flujos masivos de refugiados, y que este no se haya querido aplicar en crisis migratorias anteriores, no se puede poner en duda el acierto de hacerlo en el caso del conflicto armado en Ucrania, con su correspondiente Decisión de Ejecución.

Si la UE hubiera carecido de dicho instrumento, cada Estado miembro hubiera actuado conforme a sus propios intereses y necesidades. Afortunadamente se ha podido dar una respuesta oportuna y eficaz para acoger a los más de cuatro millones de personas ucranianas que han buscado refugio en la UE.

Aunque es evidente que hay que esperar al desenlace de la guerra en Ucrania y que tarde o temprano, en uno u otro sentido se llegará a una solución o acuerdo de paz, en las condiciones que entonces se estipulen, lo cierto es que una parte de las personas ucranianas refugiadas acogidas a la protección temporal, aunque tengan la oportunidad de regresar a su país, no lo harán y desearán permanecer, por diferentes motivos, en los Estados miembros de acogida.

Con independencia de todo lo anterior, y en cuanto a España se refiere, debe ponerse en valor la gestión realizada en todos los ámbitos y por todas las instituciones, entidades, colectivos y personas, destacando el eficaz funcionamiento de los CREADE. El compromiso solidario de España como Estado miembro de la UE ha quedado perfectamente acreditado.

Finalmente, dado que el presente capítulo forma parte de un número monográfico dedicado a las crisis migratorias como elemento de coerción internacional, en la que el caso artificial de Bielorrusia, referenciado también, es un ejemplo evidente de ello, el caso real de Ucrania es también otro ejemplo innegable.

Los conflictos armados desarrollados en las últimas décadas tienen como uno de sus principales objetivos la población civil, convertida en la primera víctima, provocando su desplazamiento masivo dentro del propio país o su refugio en otros limítrofes. Cuando Rusia atacó a Ucrania sabía perfectamente, no solo cuál era su propósito y objetivo, sino también lo que aquello iba a provocar, y uno de esos daños intencionados es precisamente la crisis migratoria producida.

Aunque el caso ucraniano es abordado tangencialmente, pues surgió cuando ya estaba en su última fase la tesis doctoral de Francisco Fuentes Delgado, coronel de la Guardia Civil y director de la Academia de Oficiales de dicho Cuerpo, titulada «Los flujos migratorios irregulares como ámbito de la seguridad nacional en España. Una política pública integrada en el marco de la UE», su lectura constituye un magnífico complemento a todo lo expuesto<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Los flujos migratorios irregulares como ámbito de la seguridad nacional en España. Una política pública integrada en el marco de la Unión Europea. Universidad de Córdoba. [Consulta: 28 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://helvia.uco.es/xmlui/handle/10396/25306>