



LA ACTIVACIÓN DE LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL ANTE LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA COMO INSTRUMENTO DE DIPLOMACIA MIGRATORIA

José Díaz Lafuente¹
Universidad Complutense

Resumen:

La Directiva de Protección Temporal constituye uno de los instrumentos jurídicos más controvertidos y debatidos del acervo comunitario. A pesar de los múltiples desplazamientos masivos vividos en Europa en las últimas dos décadas, la Directiva es activada por primera vez el 4 de marzo de 2022, tras la invasión rusa de Ucrania, representando un acuerdo histórico y un hito de solidaridad que ya ha servido para ofrecer protección temporal a más de 4,15 millones de ciudadanos extracomunitarios. El principal objetivo del presente artículo radica en el estudio de la activación de este mecanismo en el marco de la diplomacia migratoria de la UE, analizando los motivos que han podido conducir a su inmediata implementación y los elementos de la actual gestión de situaciones de afluencia masiva en la política migratoria, de asilo y fronteriza de la Unión.

Palabras Clave: Unión Europea, Ucrania, Directiva de Protección Temporal, Sistema Europeo Común de Asilo.

Title in English: *Activating the Temporary Protection Directive as an instrument of migration diplomacy following Russia's invasion of Ukraine.*

Abstract:

The Temporary Protection Directive is one of the most controversial and debated legal instruments in the Community acquis. Despite the numerous massive displacements that have taken place in Europe over the last two decades, the Directive was activated for the first time on 4 March 2022, following the Russian invasion of Ukraine, representing a historic agreement and a milestone of solidarity that has already served to provide temporary protection to more than 4.15 million non-EU citizens. The main purpose of this article is to study the activation of this mechanism within the EU's external action, analysing the factors that may have led to its immediate implementation and the components of the current EU migration, asylum and border policies for managing massive migration flows.

Keywords: *European Union, Ukraine, Temporary Protection Directive, Common European Asylum System.*

Copyright © UNISCI, 2024.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ José Díaz Lafuente es Profesor de Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Investigador del Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo (IUDC-UCM). Universidad Complutense de Madrid

E-mail: <jodiaz06@ucm.es>

DOI: <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-191>



1. Introducción.

Después de las guerras de los Balcanes y la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014, la guerra regresa a Europa. Y, una vez más, como destaca Vitiello, personas que eran ciudadanos de un país europeo en el momento del estallido de las hostilidades, de repente, se convierten en refugiados en el discurso público y ante la mirada atónita de la comunidad internacional².

El 4 de marzo de 2022, el Consejo adopta por unanimidad la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, activando, por primera vez tras su adopción el 20 de julio de 2001, 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 las medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida³.

La protección temporal constituye un mecanismo excepcional que ofrece protección inmediata a las personas desplazadas de países no pertenecientes a la UE y a aquellas que no pueden regresar a sus países de origen. Se aplica cuando existe el riesgo de que el sistema de asilo común estándar tenga dificultades para hacer frente a las demandas derivadas de una afluencia masiva de personas, con el riesgo de tener un impacto negativo en el trámite de las solicitudes.

De acuerdo con Eurostat, a fecha de 31 de agosto de 2023, algo más de 4,15 millones de ciudadanos extracomunitarios (4.155.595), que han huido de Ucrania desde marzo de 2022, se encuentran asistidos por el régimen protección temporal en la UE. Tres quintas partes de los beneficiarios de protección temporal en la UE se encuentran en 3 de los 27 países de la UE: Alemania (28 % del total), Polonia (23 %) y República Checa (9 %)⁴.

En términos relativos, el número de beneficiarios de protección temporal en relación con la población de la UE es de 9,3 por cada mil personas a finales de agosto de 2023. Entre los Estados miembros de la UE, las proporciones más altas se observan en la República Checa (33,7), Estonia (26,2), Polonia (26,1), Bulgaria (25,6), Lituania (25,3) y Letonia (22,8). En comparación con los datos de finales de julio de 2023, el número de beneficiarios incrementó en 41.275 en toda la UE (+1,0 %). Los mayores aumentos se observaron en Alemania (+21 830; +1,9 %), República Checa (+7 545; +2,1 %) y los Países Bajos (+2 635; +2,0 %), mientras que solo se registró una disminución en Polonia (- 10.530; -1,1 %), Italia (-550; -0,3 %) y Francia (-420; -0,6 %)⁵. En España, de acuerdo con datos publicados por el Gobierno, hasta el 7 de julio de 2023, la Oficina de Asilo para los Refugiados (OAR) del Ministerio del Interior y la Policía

² Vitiello, Daniela: “The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe”, *European Papers*, vol. 7, n° 1 (2022), p.18.

³ Consejo de la Unión Europea: *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal*, (DOUE L 71/1).

⁴ Eurostat: *Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics*, datos extraídos de octubre de 2023, en

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#:~:text=The%20ratio%20of%20temporary%20protection,22.8\)%20had%20the%20highest%20ratios](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#:~:text=The%20ratio%20of%20temporary%20protection,22.8)%20had%20the%20highest%20ratios)

⁵ *Ibid.*



Nacional han tramitado y concedido un total de 180.785 estatutos de protección temporal a personas refugiadas procedentes de Ucrania⁶.

El 28 de septiembre de 2023, tras la propuesta de la Comisión, el Consejo acuerda ampliar la protección temporal para las personas que huyen de la agresión de Rusia contra Ucrania hasta el 4 de marzo de 2025. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció la prórroga de la directiva durante su discurso anual sobre el estado de la Unión en Estrasburgo⁷. Tras la reunión del Consejo por la que se prorroga la Decisión, el ministro español del Interior, Fernando Grande-Marlaska, propuso considerar formas alternativas para dar protección a los refugiados ucranianos antes de que se renueve la Decisión en marzo de 2025⁸.

2. El mecanismo de protección temporal: evolución y reconocimiento jurídico en el acervo comunitario

Aunque sus orígenes conceptuales y jurídicos se remontan a principios del siglo XX, como han destacado Kjaerum y Fitzpatrick, es en la década de 1970, cuando este mecanismo comienza a ser empleado para brindar protección internacional a los refugiados vietnamitas en Hong Kong y Tailandia, a los refugiados afganos en Pakistán e Irán, a los refugiados iraníes en Turquía y a los desplazados en varios países centroamericanos y africanos⁹. De acuerdo con Genç y Şirin Öner, la protección temporal constituye un tema de reflexión clave en los debates teóricos sobre la protección internacional de los refugiados¹⁰.

En sus Conclusiones de 1979, el Comité Ejecutivo del ACNUR define la protección temporal, señalando brevemente que: “en casos de afluencia a gran escala, las personas que busquen asilo siempre deben recibir al menos una protección temporal”¹¹. A su vez, el Comité Ejecutivo del ACNUR se refiere a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, que consagra el principio de no devolución como piedra angular de toda la protección internacional, para legitimar la necesidad de reconocer la protección temporal, subrayando las responsabilidades de la comunidad internacional de ayudar al primer país de acogida, y destacando que la protección temporal debe ser considerada como medida temporal o paso intermedio hacia una solución permanente¹².

Como afirma Cano Linares, “el antecedente más próximo del concepto o término de protección temporal en la UE surge en relación con la respuesta dada a los refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia que, ante los trágicos acontecimientos, lograron acceder

⁶ Gobierno de España, Ministerio del Interior: *Nota de Prensa. España supera las 180.000 protecciones temporales a refugiados de Ucrania*. Interior, de 7 de julio de 2023, en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/070723-espana-protecciones-refugiados-ucrania.aspx>

⁷ Von der Leyen, Ursula, presidenta de la Comisión: *Discurso sobre el Estado de la Unión*, Estrasburgo, 13 de septiembre de 2023, en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426

⁸ Sorgi, Gregori: “EU extends protections for Ukrainian refugees”, *Politico*, 29 de septiembre de 2023.

⁹ Kjaerum, Morten: “Temporary Protection in Europe in the 1990s.”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 6 (1994), p.453. Véase también Fitzpatrick, Joan: “Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime”, *American Journal of International Law*, vol. 94 (2000), p.280.

¹⁰ Şirin Öner, Aslı y Genç, Deniz: “Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union”, *International Journal of Political Science & Urban Studies*, vol. 7 (2019), p.15.

¹¹ Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): *Conclusiones n.º 15 sobre la Protección Internacional de Refugiados, Refugiados sin país de asilo*, Sesión XXX, 1979, p.3. Véase también Comité Ejecutivo del ACNUR: *Conclusiones n.º 19 sobre la Internacional Protección de Refugiados, Protección Temporal*, Sesión XXXI, 1980, y *Conclusiones n.º 22 sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Protección de solicitantes de asilo en situaciones de gran afluencia*, Sesión XXXII, 1981.

¹² *Ibid.*, p.5.



al territorio de lo que es hoy la Unión Europea”¹³. En esta línea, en 1992, el ACNUR introduce la protección temporal como un elemento de su Plan Integral de Respuesta ante la crisis humanitaria en la ex Yugoslavia e insta a los Estados la adopción de regímenes para proteger temporalmente a los bosnios desplazados. Tras este llamamiento, diversos Estados de la Unión, como los Países Bajos y Dinamarca, adoptan planes nacionales de protección temporal¹⁴. Algunos Estados miembros, como España, conceden protección temporal sobre la base de un marco jurídico preexistente¹⁵, mientras que otros Estados permiten a las personas que habían huido de la guerra permanecer por motivos humanitarios, incluidos Grecia, Portugal y Italia¹⁶. En resumen, los Estados miembros introducen diferentes marcos para admitir temporalmente a las personas desplazadas durante el conflicto en la entonces Yugoslavia, lo que a su vez genera una fragmentación respecto a sus derechos y prestaciones y a la duración permitida de su estancia.

Para poner de relieve la necesidad de abordar esta ausencia de un enfoque común, la Comisión adopta la Comunicación de Políticas de Inmigración y Asilo, en febrero de 1994, en la que subraya la urgencia de armonizar los marcos de protección temporal y de fomentar la solidaridad para apoyar a los Estados miembros que más refugiados acogen¹⁷. Sólo un año después, el 25 de septiembre de 1995, el Consejo aprueba la Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas¹⁸ y, el 4 de marzo de 1996, adopta la Decisión 96/198/JAI sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas¹⁹.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam, que *comunitariza* varios ámbitos anteriormente estaban sujetos a la cooperación intergubernamental en el marco del Tercer Pilar (artículo K del TUE sobre cooperación judicial y policial), abre el camino a la armonización en materia de migración, asilo, visados y fronteras exteriores. El artículo 73.k.2.a dispone de forma explícita que: “el Consejo adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos: a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional”²⁰.

¹³ Cano Linares, M. Ángeles: “La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: Logros y desafíos”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, vol. 38 (enero 2023), p. 74.

¹⁴ Véase Selin-Thorburn, Joanne van: “Asylum in the Amsterdam treaty: A harmonious future?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24 (1998), pp. 627-638.

¹⁵ Véase la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, que sufrió una profunda revisión en 1994, al objeto de adecuar el ordenamiento español a la rápida evolución en la cantidad y en las características de las solicitudes de asilo que se produjo en el contexto de la Unión Europea desde la segunda mitad de la década de 1980. B.O.E n.º 74, de 27 de marzo de 1984.

¹⁶ Şirin Öner, Aslı y Genç, Deniz: *op.cit.*, p. 4.

¹⁷ Comisión Europea: *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las Políticas de Inmigración y Asilo*, Bruselas, 23 de febrero de 1994, (COM (94) 23 FIN).

¹⁸ Consejo: *Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas*, de 25 de septiembre de 1995, (95/C 262/01).

¹⁹ Consejo: *Decisión sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas*, de 4 de marzo de 1996, (96/198/JAI).

²⁰ Tratado De Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, adoptado el 10 de noviembre de 1997, (DOCE 340/01), art. 73.k.2.a).



Sin embargo, antes de que el Tratado de Ámsterdam entrara en vigor, estalla el conflicto en Kosovo, en 1998, desplazando a más de 200.000 civiles aquel año²¹. Igual que en el caso de Bosnia, no se produce un enfoque colectivo de protección internacional armonizado para que los kosovares evacuados fueran tratados de la misma forma en los Estados miembros de la UE. Como afirman Genç y Şirin Öner, es en el marco de esta crisis, y en consonancia con los objetivos del Tratado de Ámsterdam, que el Consejo Europeo de Tampere en 1999 insta a la UE el desarrollo de políticas comunes en materia de migración y asilo²², alumbrándose el camino para la construcción del actual Sistema Europeo Común de Asilo.

El primero de los instrumentos adoptados tras el Consejo Europeo de Tampere fue la propia Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE). Su artículo 1 nos indica que el objeto de la Directiva persigue establecer: “unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a su país de origen y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”²³.

La existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas debe determinarla el Consejo por una decisión que debe ser adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión (artículo 5). La duración de la protección temporal es de un año y puede ser prorrogada automáticamente por períodos hasta un máximo de un año (artículo 4). Se pondrá fin a la protección temporal cuando se haya llegado al término del plazo máximo de duración o, en cualquier momento, mediante la aprobación de una decisión del Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, que debe también examinar cualquier solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo (artículo 6).

Los artículos 8 a 16 de la Directiva de Protección Temporal definen las obligaciones de los Estados miembros respecto de las personas que se benefician de dicho régimen. Siguiendo a Kerber, resulta reseñable que estos artículos hablan de “obligaciones” de los Estados miembros en lugar de “derechos de las personas que disfrutan del régimen de protección temporal”, porque se parte de la premisa de que los Estados están obligados internacionalmente a conceder a las personas protegidas temporalmente un mínimo de protección²⁴. Estas obligaciones se refieren a los permisos de residencia y visados, información y readmisión (artículos 8, apartados 1º, 9º y 11º), registro y protección de datos (artículo 10); alojamiento y vivienda (artículo 13), bienestar social y atención médica (artículo 13, apartado 2º), educación (artículos 14 y 12), y reunificación familiar y protección de los menores no acompañados (artículos 15 y 16).

Desde la adopción de la Directiva y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por el que desaparece el sistema competencial de “pilares” de Maastricht, y por el que se reconoce tanto el procedimiento legislativo ordinario para todos los asuntos de migración y asilo, como la facultad del Tribunal de Justicia de la UE para pronunciarse sobre estas materias, la UE se ha enfrentado a varias crisis por desplazamientos masivos, algunas de ellas caracterizadas

²¹ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: *Humanitarian situation of the Kosovo refugees and displaced persons*, 26 de abril de 1999 (Doc. 8392).

²² Şirin Öner, Asli y Genç, Deniz: *op.cit.*, p. 6.

²³ Consejo de la Unión Europea: 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, de 20 de julio de 2001, (DOCE L 212/12).

²⁴ Kerber: “The Temporary Protection Directive”, *European Journal of Migration and Law*, vol.4 (2002), p. 201.



específicamente por el propio Tribunal de Luxemburgo como “afluencia masiva de personas desplazadas” que, no obstante, no dieron lugar a la activación de la norma²⁵.

Conviene recordar que, tras los levantamientos en Túnez en 2010 y Libia en 2011, los tunecinos y los libios llegaron en gran número por mar a dos Estados miembros del Mediterráneo: Italia y Malta. Se estima que el número de tunecinos que huyeron fue de 27.465, mientras que el número de libios fue de alrededor de 12.100²⁶. Italia, con la ayuda de Malta, formalizó oficialmente una petición de activación de la Directiva de Protección Temporal, pero esta solicitud fue rechazada por el Consejo y posteriormente por la entonces Comisaria de Asuntos Internos, Cecilia Malmström²⁷. Aunque el principio de solidaridad fue reafirmado como elemento clave del Sistema Europeo Común de Asilo, la solicitud fue rechazada alegando que los flujos de entrada a Italia y Malta no podía considerarse como “afluencia masiva” porque el número de solicitantes de asilo no era del volumen estimado para cumplir con los criterios de la Directiva de Protección Temporal²⁸.

La Unión Europea ya tuvo la posibilidad de activar la Directiva de Protección Temporal en solidaridad con el pueblo ucraniano en 2014, que desplazó a más de 2,8 millones de personas, siendo Polonia la que recibió la mayor afluencia de refugiados. Informes del ACNUR constataron que hasta 119.000 ucranianos solicitaron residencia temporal entre enero de 2014 y junio de 2016, mientras que más de un millón de personas ingresaron en el país polaco con visados de entrada o mediante mecanismos regulares de migración laboral²⁹. En su estudio de 2016 sobre la Directiva de Protección Temporal, la Comisión Europea destacó que Polonia no pidió la activación del mecanismo de protección temporal de la UE³⁰.

Por su parte, en 2015, el desplazamiento masivo de personas refugiadas, principalmente procedentes del conflicto sirio, supuso que en ese año se contabilizaran un total de 1,2 millones de solicitudes de protección internacional³¹. Como consecuencia, el debate sobre la posible activación de la Directiva de Protección Temporal volvió a adquirir plena vigencia. De hecho, desde la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, en vista de la afluencia masiva de personas que habían llegado a nuestras fronteras huyendo del conflicto sirio, se interpeló a la Comisión al estudio de las condiciones jurídicas para la posible activación de la Directiva de Protección Temporal y la consecuente propuesta

²⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *sentencia del 6 de septiembre de 2017, asunto República Eslovaca y Hungría/Consejo* (C-643/15 y C-647/15).

²⁶ Organización Internacional para las Migraciones: *Humanitarian Response to the Libyan Crisis*, febrero-diciembre de 2011, en <https://publications.iom.int/books/humanitarian-response-libyan-crisis>.

²⁷ Véase Wessels, Janna y Gluns, Danielle: “Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36 (junio de 2017), pp. 57-83.

²⁸ *Ibid.*, p.60

²⁹ Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): *The Situation of Ukrainian Refugees in Poland*, septiembre de 2016, en https://www.ecoi.net/en/file/local/1211563/1930_1475657937_57f3cfff4.pdf

³⁰ Comisión Europea: *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, Bruselas, enero de 2018, en https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

³¹ Eurostat: *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, 44/2016 - 4 de marzo de 2016, en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>



al Consejo³². Sin embargo, una vez más, no se consideró justificada la implementación del mencionado instrumento jurídico³³.

3. Los escasos resultados de la diplomacia migratoria de la UE en la prevención de llegadas masivas de emigrantes provenientes de terceros países

La política de la UE en materia de migración, asilo y gestión de las fronteras presenta una doble dimensión tanto interna como externa. Si bien puede entenderse que la dimensión interna comprende, entre otros elementos, las normas comunes de la UE sobre procedimientos de asilo, las condiciones de recepción y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, la dimensión externa, denominada también diplomacia migratoria, como indica Parusel, constituye una intrincada matriz de medidas políticas, instrumentos legales y mecanismos de financiación para la cooperación con terceros países en la gestión de la migración, las fronteras y el asilo³⁴.

En este sentido, puede afirmarse que, entre las acciones propias de la diplomacia migratoria, se incluyen la negociación y celebración de acuerdos de retorno, readmisión y facilitación de visados entre la UE y terceros países, pero también los diálogos, las consultas y las asociaciones formales e informales para gestionar la migración y la movilidad, así como el apoyo financiero para medidas relacionadas con la migración en el extranjero. También se incluyen la adopción de medidas operativas y logísticas, como las relativas a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) o para facilitar el regreso de los solicitantes de asilo rechazados y la prevención de la migración irregular.

La prevención de las situaciones de afluencia masiva ha constituido un elemento clave en la evolución de la diplomacia migratoria comunitaria. En 2005, el Consejo Europeo observa una creciente importancia de las cuestiones migratorias y una preocupación pública por la afluencia masiva de personas a algunos Estados miembros. En consecuencia, lanza el Enfoque Global de la Migración (GAM)³⁵, que fue desarrollado por la Comisión Europea en 2007 y que constituyó un marco para la cooperación de la UE con terceros países en materia de migración y asilo. A su vez, el Programa de Estocolmo de 2009 reconoce la importancia de fortalecer el GAM, solicitando una asociación integral con los países de origen y de tránsito y recomendando un equilibrio entre los tres objetivos del GAM: promover la movilidad y la migración legal, optimizar el vínculo entre migración y desarrollo, y prevenir y combatir la inmigración irregular³⁶.

Del mismo modo, debe destacarse el papel principal otorgado a la gestión de los flujos masivos en la agenda política e institucional de la Política Europea de Vecindad (PEV). Cuando se lanzó la PEV en 2003, con la Comunicación “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de

³² Comisión Europea, Dirección General de Migraciones y Asuntos de Interior: *Study on the Temporary Protection Directive, Final report*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo (2016), p.19.

³³ Parlamento Europeo: *Parliamentary question - Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the Commission*, 28 de enero de 2015, E-008507/2014(ASW), en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2014-008507-ASW_EN.html?redirect

³⁴ Bernd, Parusel: “The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks”, *Perspective*, Swedish Institute for European Studies, febrero de 2023, en https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/perspective_the_external_dimension_of_eu_migration_policy.pdf

³⁵ Consejo Europeo: *Conclusiones de la reunión celebrada el 15 y el 16 de diciembre de 2005*, (D 05/4), apdos 8º al 10º.

³⁶ Consejo Europeo: *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, adoptado el 4 de mayo de 2010, (DOUE 115/01), apdos. 7º.1- 7º.4.



Europa³⁷, la UE se propuso promover una mayor estabilidad, seguridad y prosperidad en los países vecinos, comprendiendo dos regiones de terceros países, los vecinos del Este, la mayoría de los cuales formaron la llamada Asociación Oriental en 2009³⁸ y los países del norte de África, que forman parte de la Unión para el Mediterráneo desde 2008.

Siguiendo a Poli y Cinelli, desde su creación, la PEV ha hecho hincapié en el interés común de la UE y sus países socios de integrar terceros nacionales de países que residen legalmente en la Unión y de luchar contra los flujos masivos de migración irregular³⁹. En cuanto a esta última cuestión, la PEV ha enfatizado desde sus inicios la necesidad de reforzar las acciones de los países vecinos en combatir la migración irregular mediante la celebración de acuerdos de readmisión con, por ejemplo, Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia⁴⁰. En esa estrategia de externalización, como indica Sanahuja, “uno de los elementos más destacados es precisamente el recurso a la *diplomacia de chequera*, utilizando la ayuda externa –sea la ayuda al desarrollo, las ayudas de preadhesión, o de otra índole– como contrapartida o condiciones a las medidas de control migratorio y la aceptación de la readmisión de migrantes y refugiados”⁴¹.

En 2011, tras los flujos migratorios masivos que se desencadenaron por la Primavera árabe, la UE inicia una serie de diálogos sobre migración, movilidad y seguridad con Túnez y Marruecos, y el GAM es objeto de revisión, convirtiéndose en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM)⁴². El nuevo marco presenta cuatro prioridades: mejorar la organización de la migración legal y facilitar la movilidad; prevenir y reducir la migración irregular de manera eficiente pero humana; fortalecer las sinergias entre migración y desarrollo, y fortalecer los sistemas de protección internacional y la dimensión exterior del asilo.

Conviene destacar, como elemento central de la PEV, los planes de acción bilaterales y las prioridades de asociación que ha elaborado la Unión con la mayoría de los países socios en los que se establecen programas de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo (de tres a cinco años), entre los que destaca la acción común en materia migratoria⁴³. Sirva de ejemplo cómo desde la adopción del Plan de Acción UE-Marruecos, en 2005, la gestión de los flujos masivos, y especialmente la readmisión de personas repatriadas

³⁷ Comisión Europea: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, 11 de marzo de 2003, COM(2003)104.

³⁸ La Asociación Oriental se creó para impulsar las relaciones con los vecinos de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. De acuerdo con García Andrés, “para la Unión Europea este proyecto estaba destinado a estrechar la integración económica y la asociación política en dos zonas del continente europeo en las que la seguridad y la estabilidad democrática era, y sigue siendo, una prioridad”. Véase García Andrés, César: “La influencia de la Unión Europea en el espacio postsoviético: la Asociación Oriental (2009-2019)”, *Historia Actual Online*, vol. 53 (2020), p.31

³⁹Poli, Sara y Cinelli, Claudia: “Mobility and legal migration in the context of the European Neighbourhood Policy: What role for the European Union?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58 (septiembre-diciembre 2017), p.983.

⁴⁰ Comisión Europea: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, op.cit. p.6.

⁴¹ Sanahuja Perales, José Antonio: “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera”, en Mesa, Manuela (ed.) (2016.): *Retos inaplazables en el sistema internacional*, Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz, Madrid, p.73.

⁴² Véase Comisión Europea: *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones, Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, Bruselas, 18 de noviembre 2011, (COM(2011) 743 FIN).

⁴³ Comisión Europea: *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, op.cit. p.6.



por su situación irregular, ha sido una constante en todos los Consejos de la Asociación UE-Marruecos⁴⁴.

La misma relevancia puede observarse en las relaciones de vecindad UE-Argelia, principalmente desde la adopción de las prioridades comunes en el marco de la Política Europea de Vecindad revisada, en el Consejo de Asociación de 13 de marzo de 2017, en las que se destaca como prioridad el apoyo a los esfuerzos de Argelia en la gestión de los flujos masivos migratorios “para una mejor gestión de la migración regular y la movilidad de las personas mediante el refuerzo de su diálogo y cooperación en cuestiones consular, facilitación de trámites de emisión de visas, control de fronteras, lucha contra el fraude documental y el tráfico de migrantes, política de retorno de migrantes irregulares centrándose en su reintegración sostenible, así como con miras a mejorar el sistema de protección internacional y asilo”⁴⁵.

Por su parte, después de la llegada del elevado número de solicitantes de asilo a la UE en 2015 y 2016 y la descoordinación y graves deficiencias en su gestión, la dimensión exterior de la política migratoria, fronteriza y de asilo intenta volverse más sólida, a medida que la UE pasa de enfoques más suaves a acuerdos más duros, pero también controvertidos. Los Estados de la UE llegan a un acuerdo con Turquía para impedir que las personas en busca de protección transitaran hacia Grecia y el resto de la Unión.⁴⁶ La UE también comienza a apoyar a la Guardia Costera de Libia para impedir que los migrantes y refugiados cruzasen el Mediterráneo hacia Malta e Italia. Por su parte, se canalizan cantidades importantes de dinero hacia proyectos en países africanos destinados a abordar las causas del desplazamiento forzado y la migración irregular, a través de un nuevo “Fondo Fiduciario de Emergencia para África”⁴⁷. De hecho, junto con Marruecos, uno de los principales beneficiarios de la financiación de la UE es Níger, que es identificado como un centro de tránsito clave para la migración irregular desde África subsahariana hacia el norte de África y Europa⁴⁸.

La prevención de la llegada de flujos migratorios a las fronteras de la Unión se traduce también en la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países, en el contexto de la Agenda Europea de Migración, propuesto por la Comisión en 2016 para mejorar la ayuda a los más necesitados en sus países de origen y de tránsito⁴⁹. El espíritu del nuevo Marco de Asociación residía en facilitar más apoyo a los socios, pero sin eludir los incentivos negativos, debiendo “adaptarse la ayuda y las políticas de la UE para que den resultados concretos a la hora de contener la afluencia de migrantes irregulares”⁵⁰. El nuevo Marco de Asociación trataba “de revertir la tendencia migratoria, ofreciendo ayuda para que terceros países desarrollen sus

⁴⁴ Véase Govantes, Bosco: “Morocco at the European Neighbourhood Policy: the settlement of a privileged relationship”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, vol. 25 (2008), p. 148.

⁴⁵ Consejo de Asociación entre la Unión Europea y Argelia: *Prioridades comunes de asociación entre la República Argelina Democrática y Popular (Argelia) y la Unión Europea (UE) en título de la Política Europea de Vecindad revisada*, Bruselas, 7 de marzo de 2017, UE-AL 3101/17, p.10.

⁴⁶ Consejo Europeo: *Declaración UE-Turquía*, comunicado de prensa.,18 de marzo de 2016, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁴⁷ El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África en la Cumbre sobre Migración celebrada en La Valeta en noviembre de 2015. Para más información, visite su página web: https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-mission-p_en, consultada por última vez el 29 de octubre de 2023.

⁴⁸ Coggio, Tessa: “Europe’s Tackling of ‘Root Causes’ of African Migration Has a Mixed Record Europe’s Tackling of ‘Root Causes’ of African Migration Has a Mixed Record”, Migration Policy Institute, 6 de mayo de 2021, en <https://www.migrationpolicy.org/article/europe-migration-africa-eut>

⁴⁹ Comisión Europea: *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Bruselas, 7 de junio de 2016, COM(2016) 385 final.

⁵⁰ *Ibid.*, p.2.



propias capacidades de gestión de fronteras, así como ofrecer canales de migración legales, y un aumento de la cooperación en materia de readmisión y retorno”⁵¹.

Por su parte, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, adoptada también en 2016, reconoce la gestión de las situaciones de afluencia masiva como uno de los retos prioritarios de la UE, requiriendo “una conjunción de políticas equilibrada y respetuosa de los derechos humanos que aborde la gestión de los flujos y sus causas estructurales”⁵². Esta estrategia vio la luz “en un momento el cual se necesitaba desarrollar mayor convergencia europea entre el ámbito político y el militar”⁵³. En ella, se destaca cómo la UE y los países de origen y tránsito debían desarrollar políticas comunes y enfoques a medida en los ámbitos de “diplomacia migratoria, movilidad, migración legal, gestión de las fronteras, readmisión y retorno”⁵⁴, a través de programas de desarrollo, fondos fiduciarios, acciones preventivas y mediación.

En esta etapa, la diplomacia migratoria refuerza su enfoque securitario que “se centra en la lucha contra la inmigración irregular, contribuyendo, en primer lugar, a paliar el número de migrantes y refugiados hacia la UE y, en segundo lugar, a avanzar en unas políticas de blindaje fronterizo, de medidas y programas específicos, de cooperación con terceros países y de repatriaciones expeditas”⁵⁵. En octubre de 2016, la Unión crea la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la nueva Frontex, renovada también en noviembre de 2019⁵⁶, con tres objetivos principales: “la gestión integrada de las fronteras, un papel más destacado para la Agencia en la gestión de los retornos y la creación de un cuerpo permanente de 6.500 agentes para 2021 y 10.000 para 2027”⁵⁷.

En este sentido, la gestión integrada, coordinada y eficiente de las fronteras deviene un objetivo clave para que los Estados miembros puedan hacer frente a otro reto prioritario: la delincuencia en el tráfico de personas migrantes. Según la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), más del 90% de los migrantes en situación irregular que llegan a la UE recurren a traficantes, ya sea durante una parte o la totalidad de su viaje⁵⁸. Estas cifras, hay que hacer notar, las viene repitiendo Europol desde 2016 llamando la atención de este problema fundamental, sin resultados aparentes. Como destaca el Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) de la Comisión, que recoge el testigo del anterior Plan de Acción 2015-2020⁵⁹, “el tráfico ilícito de migrantes es una actividad

⁵¹ Poncela Sancho, Antonio: “Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el período Mogherini”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 01/2020 (2020), p.10.

⁵² Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea: *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, presentada el 28 de junio de 2016, p.26.

⁵³ Casabón, Cristina: “La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 61/2016 (2016), p.8

⁵⁴Ibid., p.27.

⁵⁵ González Gómez del Miño, Paloma: “La Unión Europea y la gestión de los flujos migratorios irregulares: securitización, gobernanza y diferentes crisis”, en Díaz Lafuente, José et al. (coord.): *Los desafíos del actual des(orden) global*. Ed. Tirant, Madrid, 2023, p.203.

⁵⁶ Véase Esteban Carrasco, M. Ángel: “La reforma de la guardia europea de fronteras y costas con el reglamento (UE) 2019/18961”, *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, vol. 27 (2021), pp. 393-426.

⁵⁷ Parlamento Europeo y Consejo: *Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.1 1052/2013 y (UE) 2016/1624*, 14 de noviembre de 2019, DOUE L 295/1.

⁵⁸ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL): *Migrant smuggling 2019 The profits of smugglers*, 31 de octubre de 2019, en https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/emsc_the_profits_of_smugglers_-_infographic.pdf

⁵⁹ El Plan de Acción de la UE 2015-2020 contra el Tráfico Ilícito de Migrantes estableció por primera vez un enfoque global y multidisciplinar a nivel de la UE, con el fin de hacer que las redes de tráfico ilícito de migrantes



delictiva transfronteriza que pone en peligro las vidas de los migrantes, que desprecia la vida y la dignidad humanas en pro de la búsqueda de beneficios, y socava los objetivos en materia de gestión de la migración de la UE y los derechos fundamentales de las personas afectadas”⁶⁰.

Debe destacarse que el desarrollo de estas políticas se ha demostrado claramente insuficiente. De acuerdo con los datos publicados por la Comisión, a lo largo del año 2022, hubo un aumento de las travesías irregulares por las rutas del Mediterráneo central (+56 %, 105.600), el Mediterráneo oriental (+113 %, 43.900) y los Balcanes occidentales (+134 %, 144.100) en comparación con 2021⁶¹.

Además, si analizamos el periodo comprendido entre enero y agosto de 2023, se ha producido un aumento de las travesías irregulares en las rutas del Mediterráneo central (+97%, 114.900) y del Mediterráneo occidental (incluida la ruta atlántica desde África occidental a las Islas Canarias) (+7%), 20.200) en comparación con el mismo período en 2022⁶².

Ofrecer una respuesta europea firme al tráfico ilícito de migrantes dentro y fuera de la UE que viene induciendo crisis muy complicadas en la gestión de llegadas masivas de emigrantes irregulares por diversas vías de entrada en el Mediterráneo Oriental, Central y Occidental, así como en la ruta del Atlántico, independientemente de la ruta de los Balcanes, constituye un elemento esencial del enfoque general de la migración establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo⁶³. En esta misma línea, el Consejo Europeo, en sus conclusiones de los días 24 y 25 de junio de 2021, ya reafirmó la importancia de la lucha contra los traficantes, expresando “su profunda preocupación por la evolución de algunas rutas migratorias que requiere una acción urgente” e instando a la adopción de un planteamiento que tenga en cuenta la ruta en su totalidad para combatirlos, en particular mediante la erradicación del tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos⁶⁴.

4. Razones de la activación de la Directiva de Protección Temporal para los desplazados procedentes de Ucrania

En este contexto de búsqueda de un nuevo Pacto de Emigración y Asilo por parte de la UE para hacer frente a los desplazamientos masivos de emigrantes de terceros países con los que la UE ha concluido acuerdos sobre contención de flujos migratorios y con los que la UE no los ha concluido, hay que encuadrar la singularidad de la Directiva de Protección Temporal y su aplicación al caso ucraniano, así como la delimitación del concepto de “afluencia masiva”.

Tras la activación de la Directiva de Protección Temporal, los mensajes de unidad ante la invasión rusa y de solidaridad con el pueblo ucraniano han sido constantes. La presidenta de

pasen de ser operaciones de “bajo riesgo y alto rendimiento” a ser operaciones de “alto riesgo y bajo rendimiento”, y garantizar el pleno respeto y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes. En él, se dispusieron toda una serie de medidas concretas centradas en cuatro áreas: mejorar la respuesta policial y judicial al tráfico ilícito de migrantes; recoger y compartir información; mejorar la prevención del tráfico ilícito y la asistencia a los migrantes vulnerables; y reforzar la cooperación con los países socios. Véase Comisión Europea: *Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020)*, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 27 de mayo de 2015 COM(2015) 285 final.

⁶⁰ Comisión Europea: *Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)*, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 29 de septiembre de 2021, COM(2021) 591 final, p.3.

⁶¹ Comisión Europea: *Statistics on migration to Europe*, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_en

⁶² *Ibid.*, p.1.

⁶³ Comisión Europea: *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 23 de septiembre de 2020, COM(2020) 609 final, p.2.

⁶⁴ Consejo Europeo: *Conclusiones de la reunión de 24 y 25 de junio de 2021*, EUCO 7/21 de 25 de junio de 2021.



la Comisión, Ursula Von der Leyen, escribió que “los refugiados ucranianos merecen toda nuestra solidaridad y apoyo, igual que los países que los acogen⁶⁵”. En la misma línea, el Alto Representante de Asuntos Exteriores de la UE, y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell Fontelles, aseguró que la UE protegería a todas las personas que huyeran de la agresión de Rusia⁶⁶. A su vez, la Comisaria de Asuntos Internos, Ylva Johansson, se mostró “orgullosa de cómo la UE y los Estados miembros están brindando apoyo inmediato a quienes salen de las horribles amenazas de guerra”⁶⁷.

Una de las razones por las que se justificó la falta de activación de la Directiva de Protección Temporal en dos décadas de existencia radica en la propia indeterminación del concepto de “afluencia masiva”. La Directiva define la afluencia masiva como “la llegada de un gran número de personas desplazadas, que proceden de un país o zona geográfica específica, ya sea que su llegada haya sido espontánea o asistida, por ejemplo, a través de un programa de evacuación”. Se trata, como afirma Ineli Ciger, de una definición vaga y flexible⁶⁸. Según Arenas Hidalgo, la falta de definición conceptual sobre lo que debe considerarse como afluencia masiva no es una anomalía, sino que responde a una decisión consciente por parte de la Directiva⁶⁹.

Esta ausencia de indicadores objetivos y claros sobre lo que debe entenderse como afluencia masiva de personas en necesidad de protección era comprendida como una de las razones que explicaban la falta de implementación de la Directiva. De hecho, la Comisión propone nuevos indicadores para guiar la activación de la “protección inmediata”, prevista para reemplazar la “protección temporal”, en la propuesta de Reglamento que aborda situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, presentada en 2020 en el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, y que, como analizamos en un apartado posterior, cuenta ya con la aprobación del mandato de negociaciones del Consejo desde octubre de 2023⁷⁰. Las autoridades europeas no tuvieron ninguna duda de que la llegada de personas refugiadas procedentes de Ucrania tras la invasión rusa era constitutiva de una afluencia masiva. Cuando se produjeron los desplazamientos masivos desde Ucrania, la mayoría de las personas

⁶⁵ Von der Leyen, Ursula, presidenta de la Comisión: *The EU Is Providing a First Tranche of €500 Million to Help Refugees*, publicado el 5 de marzo de 2022, en <https://twitter.com/vonderleyen/status/1500166316971470852?s=20&t=XzXih3bMVfp-6KfsOSYteg>

⁶⁶ Borell Fontelles, Josep, Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea: *Statement on the adoption of the resolution on the humanitarian consequences of the aggression against Ukraine*, 25 de marzo de 2022, en https://www.eeas.europa.eu/eeas/un-statement-high-representative-josep-borrell-adoption-resolution-humanitarian-consequences_en?s=162

⁶⁷ Johansson, Ylva, Comisaria de Asuntos Internos: *Ukraine: Commission Proposes Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine and Guidelines for Border Checks*, Press Corner, 2 de marzo de 2022, en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/ukraine-commission-proposes-temporary-protection-people-fleeing-war-ukraine-and-guidelines-border-2022-03-02_en

⁶⁸ Ineli Ciger, Meltem: “Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War”, *Asile, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 6 de octubre de 2022, en <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>

⁶⁹ Véase Arenas Hidalgo, Nuria: “The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 7-4 (marzo de 2016), pp. 435-450.

⁷⁰ Comisión Europea: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*, Bruselas, 23 de septiembre de 2020, (COM(2020) 613 FIN), p.14.



desplazadas huyeron a cuatro Estados miembros, a saber, Polonia (756.000), Hungría (157.000), Eslovaquia (101.000) y Rumanía (63.000)⁷¹.

De acuerdo con Trauner and Valodskaitė, la naturaleza europea de los ucranianos ha sido esgrimida frecuentemente como una de las razones por las que se ha activado la Directiva de forma inmediata⁷². Refiriéndose a los ucranianos que huyen de la guerra, medios de comunicación y representantes públicos, en ocasiones, los han calificados como "personas como nosotros", en clara distinción con otros refugiados y migrantes. Sirva de ejemplo como el primer ministro búlgaro Petkov afirmó: "ésta no es una ola de refugiados como la que estamos estabamos acostumbrados, personas de las que no estabamos seguros de su identidad, personas con pasados poco claros, que podrían ser incluso terroristas". Según él, los ucranianos "son europeos" y, por tanto, la UE necesita apoyarles de una forma contundente⁷³.

Algunas de las narrativas creadas por líderes políticos y medios de comunicación han reforzado aún más la noción de un doble estándar de protección para los refugiados que ha sido calificada de discriminatoria⁷⁴. Euro-Med Human Rights Monitor sostiene que este tipo de declaraciones fomentan una política migratoria comunitaria racista y xenófoba contra los refugiados no europeos⁷⁵. De manera similar, İneli Cığır ha denunciado el doble rasero en el trato a los refugiados europeos, argumentando que la Directiva se activa porque "Ucrania es reconocida como un país europeo y los ucranianos son europeos cristianos blancos"⁷⁶.

El cambio de perspectiva de la ciudadanía europea en relación con la acogida de los refugiados procedentes de Ucrania frente a otros refugiados desplazados masivamente queda constatado por el último Eurobarómetro de 2023 que indica que el 88% de los ciudadanos de la UE está a favor de proporcionar ayuda humanitaria a las personas afectadas por la guerra en Ucrania y el 86% de la ciudadanía europea está a favor de acoger en la UE a las personas desplazadas desde Ucrania⁷⁷.

Desde el análisis de la doble dimensión interna y externa de la política migratoria, de asilo y fronteriza de la UE, pueden destacarse dos motivos que parecen justificar la activación inmediata, dos décadas después de su adopción, de la Directiva de Protección Temporal.

En primer lugar, en términos de política interna, uno de los principales motivos por los que justifica el Consejo la activación de la Directiva de Protección Temporal es el propio régimen de exención de visados con el que ya contaban, antes del inicio de la invasión rusa, los ciudadanos ucranianos. Conviene recordar que Ucrania es un país incluido en la lista del anexo

⁷¹ Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados (ACNUR): *Refugees from Ukraine recorded in Europe*, actualizado el 22 de octubre de 2023, en https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.68602455.758864911.1646377487-1625719621.1638102309

⁷² Trauner, Florian y Valodskaitė, Gabrile: "The EU's Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications", *CESifo Forum* vol. 23 (julio de 2022), p.18.

⁷³ Sajjad, Tazreena: "Ukrainian Refugees Are Welcomed with Open Arms – Not So with People Fleeing Other War-torn Countries", *The Conversation*, 9 de marzo de 2022, en <https://theconversation.com/ukrainian-refugees-are-welcomed-with-open-arms-not-so-with-people-fleeing-other-war-torn-countries-178491>

⁷⁴ Véase Brito, Renata: "Europe Welcomes Ukrainian Refugees — Others, Less So", *AP NEWS*, 28 de febrero de 2022, en: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-refugees-diversity-230b0cc790820b9bf8883f918fc8e313>

⁷⁵ Euro-Med Human Rights Monitor: *Europe's official, media handling of Ukrainian crisis exposes deep-rooted, racist policy against non-Europeans*, 2 de marzo de 2022, en <https://euromedmonitor.org/en/article/4934/Europe%27s-official,-media-handling-of-Ukrainian-crisis-exposes-deep-rooted,-racist-policy-against-non-Europeans>

⁷⁶ İneli Cığır, Meltem: "5 Reasons Why: Understanding the Reasons behind the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022", *Odysseus Network*, marzo de 2022, en <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>

⁷⁷ Comisión Europea: *Eurobarometer n.º 99, The EU's Response to the War in Ukraine*, primavera de 2023, p.3.



II del Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo⁷⁸, es decir, sus nacionales ya se encontraban exentos antes del inicio de la invasión de la obligación de estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros para estancias no superiores a 90 días por un período de 180 días.

De hecho, la propia Decisión justifica que, “sobre la base de la experiencia adquirida por las consecuencias de la anexión ilegal rusa en 2014 de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, y por la guerra en el este de Ucrania, se estima que la mitad de los ucranianos que lleguen a la Unión, acogidos a la exención de visado para viajar para estancias cortas, se reunirán con miembros de su familia o buscarán empleo en la Unión, mientras que la otra mitad solicitará protección internacional”⁷⁹.

En segundo lugar, no podemos olvidar el impacto que supone la invasión rusa sobre el pueblo ucraniano desde un enfoque geopolítico de análisis del escenario internacional y cómo la política migratoria, de asilo y fronteriza constituye también un instrumento de la acción exterior de la UE, en términos de diplomacia migratoria⁸⁰. La UE se ha manifestado contundente a la hora de proteger a los desplazados ucranianos por su firme posicionamiento en defensa de Ucrania frente a la invasión rusa. Al fin y al cabo, la agresión rusa hacia Ucrania constituye una amenaza contra la integridad territorial de los Estados miembros limítrofes y “contra el espíritu de la integración europea como fórmula mágica para una paz perpetua”⁸¹.

La Decisión del Consejo de activar la Directiva de Protección Temporal es adoptada apenas una semana después del inicio de la invasión rusa y de que, en sus Conclusiones de 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo condenase la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania como “una grave violación del Derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”⁸². En dichas Conclusiones, el Consejo Europeo exige con contundencia el pleno respeto de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente y responsabiliza al Gobierno ruso de provocar “sufrimiento humano y pérdida de vidas”⁸³.

La UE, junto con otros aliados occidentales de Kiev, ha ayudado a Ucrania a resistir la invasión y ha elevado los costes de la misma para Rusia, manteniendo al mismo tiempo la puerta abierta al diálogo y reduciendo, en la medida de lo posible, los riesgos de una confrontación directa con Rusia. Mantener los esfuerzos para poner fin al derramamiento de sangre y gestionar

⁷⁸ Parlamento Europeo y Consejo: *Reglamento (UE) 2018/1806, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación*, (DOUE L 30), p. 39.

⁷⁹ Consejo: *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal*, (DOUE L 71/1), p.13.

⁸⁰ De acuerdo con Adamson y Tsourapas, del mismo modo que los Estados interactúan entre sí en áreas relacionadas con la guerra, el comercio, la economía, la cultura, el medio ambiente y los derechos humanos, la migración es cada vez más un área importante de las relaciones diplomáticas bilaterales y multilaterales de los Estados. Los ejemplos incluyen acuerdos intergubernamentales que apuntan a alentar—o limitar—los flujos migratorios; la extensión del trato preferencial a determinados nacionales extranjeros; la creación de esquemas de trabajadores invitados u otros esquemas de migración laboral temporal; la expulsión o amenaza de expulsión de extranjeros; entre otras. Véase Adamson, Fiona y Tsourapas, Gerasimos: “Migration Diplomacy in World Politics”, *International Studies Perspectives*, vol. 20 (mayo de 2019), pp. 113-128

⁸¹ Véase Žižek, Slavoj: “What Does Defending Europe Mean?”, Project Syndicate, 2 de marzo de 2022, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-unequal-treatment-of-refugees-exposed-by-ukraine-by-slavoj-zizek-2022-03>

⁸² Consejo Europeo: *Conclusiones sobre la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania*, reunión extraordinaria del Consejo Europeo de 24 de febrero de 2022, (EUCO 18/22), apdo. 1º.

⁸³ *Ibid.*, apdo. 3º.



la amenaza que la guerra representa para la seguridad de Europa constituye, en su conjunto, la principal prioridad de la UE. No olvidemos que la guerra también está acelerando la adopción de una serie de medidas en política exterior de la UE mientras las instituciones se ven obligadas a adaptarse a nuevas realidades geopolíticas⁸⁴. La UE y sus Estados miembros ya han dedicado más de 77.000 millones de euros para apoyar a Ucrania y a su población: 38.300 millones de euros en ayudas económicas, 17.000 millones de euros en ayuda a refugiados en la UE como se ha destacado anteriormente, 21.160 millones de euros en ayuda militar y 670 millones de euros a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁸⁵.

En medio de una guerra, que se ha convertido en la de mayor calado en Europa en décadas, la UE y los Estados miembros han adoptado cambios sustanciales en varias políticas de *larga data* y han adoptado medidas que, en circunstancias normales, habrían encontrado una fuerte oposición desde varios ángulos. La activación de la Directiva de Protección Temporal de 2001 debe entenderse en el marco de este cambio en la acción exterior de la UE. Entre estas nuevas medidas, se incluyen decisiones para que la UE financie el envío de armas letales a un tercer país, el impulso de su cooperación en defensa frente a nuevas percepciones de amenazas y el envío de señales de apertura a la membresía de la UE para los países vecinos orientales después de años de fatiga por la ampliación⁸⁶.

Como afirma Berlinger, resulta innegable que existen factores étnicos y religiosos, arraigados en la proximidad geográfica y en los vínculos históricos entre las comunidades de acogida y quienes huyen⁸⁷. Sin embargo, la activación de la Directiva de Protección Temporal debe entenderse como la respuesta comunitaria ante el “efecto mariposa” que la agresión rusa representa para la seguridad y la estabilidad del continente europeo⁸⁸. De hecho, siguiendo a Rampell, la provocación de situaciones de afluencia masiva de desplazados puede ser parte de la estrategia rusa para desestabilizar a Europa occidental, en términos de instrumentalización de la migración con efectos coercitivos⁸⁹, y, por lo tanto, la unidad y la solidaridad demostradas en la protección de los refugiados ucranianos pueden concebirse también como un activo estratégico de la UE en la actual confrontación.

5. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: de la protección temporal por afluencia masiva a la flexibilización normativa por situaciones de crisis

Desde principios de 2023, la gestión de los flujos masivos de personas ha vuelto al centro del debate, ahora que nos encontramos en fase de negociaciones de los principales instrumentos propuestos por el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que persigue la puesta en marcha de un marco global basado en un enfoque integral de la gestión de la migración capaz de favorecer la confianza mutua entre los Estados miembros, sobre la base de los principios generales de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades, y abogando por una formulación integrada de las políticas en los ámbitos del asilo, la migración, el retorno, la protección de las

⁸⁴ International Crisis Group: *The War in Ukraine Raises New Questions for EU Foreign Policy*, 5 de abril de 2022, en <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine/war-ukraine-raises-new-questions-eu-foreign-policy> 1/7.

⁸⁵ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea: *Infografía - Solidaridad de la UE con Ucrania*, septiembre de 2023, en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-solidarity-ukraine/>

⁸⁶ Véanse Consejo Europeo: Conclusiones de la reunión de 26 y 27 de octubre de 2023, (EUCO 14/23), apdos. 1º a 15ª.

⁸⁷ Berlinger, Joshua: ‘Does the Ukraine exodus reveal a “shocking distinction” on refugees in some parts of the EU?’, *Euronews*, 1 de marzo de 2022, en <https://www.euronews.com/2022/03/01/does-the-ukraine-exodus-reveal-a-shocking-distinction-on-refugees-in-some-parts-of-the-eu>

⁸⁸ Vitiello, Daniela: *op.cit.*, p.29.

⁸⁹ Rampell, Catherine: ‘We might be on the verge of the greatest displacement of Europeans since World War II’, *The Washington Post*, 24 de febrero de 2022, en <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/02/24/ukraine-invasion-could-produce-greatest-refugee-crisis-since-world-war-ii>



fronteras exteriores y las relaciones con los terceros países⁹⁰. Los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de los Estados miembros mantienen conversaciones sobre la dimensión exterior de la política migratoria y de asilo en enero⁹¹, y los jefes de Estado y de Gobierno en febrero de este año 2023⁹². Aunque las actitudes difieren algo entre los enfoques más suaves y otros más duros hacia terceros países, el tono general, siguiendo a Liboreiro y Genovese, se ha vuelto más severo⁹³.

En una reunión del Comité de Representantes Permanentes del Consejo, en octubre de 2023, se adopta un mandato de negociación sobre el Reglamento relativo a las situaciones de crisis, en las que se incluye los supuestos de instrumentalización de la migración, y de afluencia masiva de personas en el ámbito de la migración y el asilo. De acuerdo con el texto adoptado, el nuevo Reglamento debe establecer el marco que permita a los Estados miembros hacer frente a situaciones de crisis en el ámbito del asilo y la migración mediante la flexibilización de determinadas normas, por ejemplo, en relación con el registro de las solicitudes de asilo o el procedimiento fronterizo de asilo.

El texto adoptado por el Consejo sobre la propuesta de Reglamento considera que: “la afluencia masiva de personas que cruzan la frontera, en particular en un corto plazo período de tiempo puede dar lugar a una situación de crisis en un Estado miembro concreto, teniendo en cuenta, entre otras consideraciones, su población, su PIB y sus especificidades geográficas, incluido el tamaño del territorio, que también puede tener consecuencias para el funcionamiento del asilo y sistema migratorio, no sólo en ese Estado miembro sino en la Unión en su conjunto, no estando dicho Estado miembro en condiciones, incluso debido a operaciones no autorizadas, movimientos y el número significativamente mayor de casos en ese Estado miembro, para procesar la solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países y apátridas de conformidad con las normas establecidas en el Reglamento de Gestión del Asilo y el Reglamento de Procedimiento de Asilo”⁹⁴, ambos aún pendientes de adopción. A diferencia del texto de la Propuesta de la Comisión, que por situación de crisis concebía la afluencia masiva de personas que cruzan la frontera *de forma irregular*, el nuevo texto no hace mención al carácter regular o irregular de los desplazamientos colectivos.

De acuerdo con Sorgi y Barigazzi, el acuerdo logra un equilibrio entre dos tensiones opuestas: los países de la UE fronterizos que quieren más ayuda para gestionar las situaciones de afluencia masiva y los del interior que consideran excesivo el número de inmigrantes que están llegando y moviéndose sin permiso dentro de la UE⁹⁵. Además, según el acuerdo, los Estados que se encuentran en primera línea de acogida tendrían la posibilidad de instituir un procedimiento de asilo más estricto en frontera para aquellos que se considere poco probable

⁹⁰ Comisión Europea: *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, Bruselas, 23 de septiembre de 2020, (COM(2020) 609 FIN).

⁹¹ Presidencia sueca del Consejo de la Unión Europea: *Statement from the informal meeting of justice and home affairs ministers in Stockholm on 26 January de 2023*, en: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/presidency-statement-reducing-the-pressure-of-irregular-migration-and-ensuring-effective-return/>

⁹² Consejo Europeo: *Conclusiones de la reunión especial de 9 de febrero de 2023*, (EUCO 1/23).

⁹³ Liboreiro, Jorge y Genovese, Vincenzo: “In new breakthrough, EU countries agree new rules to manage future migration crises”, *Euronews*, 4 de octubre de 2023, en: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/04/eu-countries-agree-new-rules-to-deal-with-future-migration-crises-after-italy-compromises>.

⁹⁴ Consejo de la Unión Europea: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que aborda situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo - Mandato para las negociaciones con el Parlamento Europeo*, Bruselas, 4 de octubre de 2023 (documento interinstitucional: 2020/0277(COD), apdo. 6º.

⁹⁵ Sorgi, Gregorio y Barigazzi, Jacopo: “What’s actually in the EU’s migration deal?”, *Politico*, 10 de junio de 2023, en <https://www.politico.eu/article/eu-migration-deal-asylum-seekers-relocation/>,



que sean aceptados. También se les daría mayor libertad para devolver a los solicitantes rechazados. A otros Estados no fronterizos, se les daría la opción de aceptar la acogida a un cierto número de refugiados cada año o de contribuir a un fondo conjunto de la UE.

Este acuerdo prevé otra forma de protección colectiva para hacer frente a crisis o situaciones de fuerza mayor: la “protección inmediata”. Si bien simplifica el mecanismo de activación e introduce indicadores más objetivos de lo que puede definirse como una “afluencia masiva”⁹⁶, la propuesta parece responder preferentemente al paradigma de contención de la migración⁹⁷.

En una situación de crisis o de fuerza mayor, se podrá autorizar a los Estados miembros la aplicación de normas específicas relativas a los procedimientos de asilo y retorno. En este sentido, entre otras medidas, el plazo de registro de las solicitudes de protección internacional podrá finalizar a más tardar cuatro semanas después de su presentación, con el objeto de aliviar la carga de las administraciones nacionales sobrecargadas. Un Estado miembro que se enfrente a una situación de crisis podrá solicitar contribuciones solidarias a otros países de la UE. Estas contribuciones pueden consistir en: la reubicación de solicitantes de asilo o beneficiarios de protección internacional del Estado miembro en situación de crisis a otros Estados miembros o las denominadas “compensaciones de responsabilidad”, es decir, el Estado miembro que presta apoyo asumiría la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo con vistas a aliviar al Estado miembro que se encuentra en una situación de crisis, aportaría apoyo financiero o adoptaría medidas de solidaridad alternativas.

Por último, conviene hacer mención que el apartado 20.f de la citada propuesta de Reglamento de situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo menciona la complementariedad de las acciones iniciadas en el marco del dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis (Dispositivo RPIC), aprobado por el Consejo el 25 de junio de 2013⁹⁸. El Dispositivo RPIC fue adoptado con objeto de fomentar una coordinación y una respuesta más flexible, rápida y gradual a nivel político de la Unión ante crisis interseccionales, originadas tanto dentro como fuera de la Unión, que tengan efectos de gran alcance o importancia política. De acuerdo con el Dispositivo RPIC, se entiende crisis aquella situación cuyos efectos de gran alcance o cuya importancia política son tales que requieren que se produzca a tiempo una coordinación de medidas y una respuesta a nivel político de la Unión (artículo 3.a).

En noviembre de 2015, la Presidencia luxemburguesa activó el Dispositivo RPIC con el objetivo de supervisar la evolución de los flujos migratorios, prestar apoyo a la toma de decisiones y aplicar mejor las medidas acordadas. Desde entonces, ha permanecido en activo⁹⁹. Además, el dispositivo también ha sido implementado para coordinar las medidas de apoyo

⁹⁶ Véase Ineli Ciger, Meltem: “M. Ineli-Ciger, “¿What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 11 de noviembre de 2020, en <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

⁹⁷ Véase Thym, Daniel: “European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the ‘New’ Pact on Migration and Asylum”, *EU Immigration and Asylum Law and Policy Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 28 de septiembre de 2020, en <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>

⁹⁸ Consejo: *Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis*, DO L 320, p. 28/34.

⁹⁹ Consejo de la Unión Europea: *La Presidencia del Consejo de la UE intensifica el intercambio de información entre los Estados miembros al activar el DIRPC*, comunicado de prensa, de 30 de octubre de 2015, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>



ante el terremoto de Turquía y Siria del 6 de febrero de 2016¹⁰⁰, para la gestión de la pandemia producida por la COVID-19, desde principios de 2020 (ambos ya desactivados desde mayo de 2023¹⁰¹), y el 27 de febrero de 2022 para coordinar la respuesta humanitaria ante la invasión rusa contra Ucrania¹⁰².

6. Consideraciones finales

La Decisión del Consejo de reconocer los desplazamientos de los nacionales y residentes en Ucrania tras la invasión rusa como un supuesto de afluencia masiva activando por primera vez la Directiva de Protección Temporal, tras dos décadas desde su adopción, constituye un hito en el devenir de la política migratoria, de asilo y fronteriza de la UE que puede concebirse como una genuina manifestación de la solidaridad tanto con nuestros vecinos ucranianos como entre los Estados miembros ante el ejercicio de las responsabilidades de recepción y acogida, así como un elemento clave de la acción exterior de la UE en el marco de las medidas adoptadas en defensa de Ucrania ante la invasión rusa.

Nos encontramos en una fase temprana para poder evaluar los efectos de la activación del régimen de protección temporal a los ucranianos desplazados que huyen de la guerra en la política migratoria, de asilo y transfronteriza de la UE. La respuesta humanitaria de la UE ante los desplazados palestinos por los recientes ataques del gobierno israelí en respuesta a los atentados de Hamas en octubre de 2023 nos permitirá identificar si nos encontramos ante un nuevo modelo o, por el contrario, ante el mismo, pero en convivencia con la llamada “excepción ucraniana”.

Sin embargo, del estudio de las recientes medidas adoptadas en el seno del Consejo, todo indica que la activación de la Directiva de Protección Temporal no parece obedecer a un giro genuino de 180 grados de la política migratoria, de asilo y fronteriza. De hecho, la reciente adopción por el Consejo del mandato de negociaciones con el Parlamento Europeo sobre la propuesta del Reglamento relativo a situaciones de crisis y de fuerza mayor parece dejar atrás, o como mínimo a un lado, el régimen de protección temporal, que implica el reconocimiento de una serie de derechos y la adopción de procedimientos colectivos, para avanzar hacia un enfoque de crisis, que fomenta la flexibilización de las normas de asilo, incrementa la discrecionalidad de los gobiernos y se centra en la solidaridad en el reparto de las cargas a asumir entre los Estados miembros.

La respuesta inmediata de la UE de activar la Directiva de Protección Temporal debe entenderse en el marco del posicionamiento común de la UE en defensa de Ucrania y de la seguridad y estabilidad de Europa, pero también como un ejercicio de reafirmación de nuestro modelo político como *comunidad de valores* sustentada en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, que ha permitido a los Estados miembros superar la retórica preeminente y la fragmentación existente en política migratoria y de asilo, y que debe servir

¹⁰⁰ Consejo de la Unión Europea: *Terremoto en Turquía y Siria: la Presidencia del Consejo impulsa la activación del RPIC*, comunicado de prensa, 6 de febrero de 2023, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/02/06/earthquake-in-turkiye-and-syria-council-presidency-triggers-activation-of-ipcr/>

¹⁰¹ Presidencia sueca del Consejo de la Unión: *Deactivation of IPCR for COVID-19 and the devastating earthquakes in Türkiye and Syria*, comunicado de prensa, 4 de mayo de 2023, en <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/deactivation-of-ipcr-for-covid-19-and-the-devastating-earthquakes-in-turkiye-and-syria/?ettrans=es>

¹⁰² De hecho, antes de adoptar la aplicación de la Directiva de Protección Temporal, el 27 de febrero de 2022, tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en la que los ministros decidieron activar el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis de la. La reunión extraordinaria abordó aspectos del apoyo humanitario, la recepción de refugiados, la gestión de las fronteras exteriores de la UE, las medidas de visados y la anticipación de amenazas híbridas. Consejo de la Unión Europea, Consejo Extraordinario de Justicia y Asuntos de Interior, sesión n.º 3853, Bruselas, 27 de febrero de 2022.



como oportunidad para avanzar hacia una nueva diplomacia migratoria, que supere una agenda predominantemente interna y con objetivos a corto plazo, y que considere la migración como un elemento integral de las ambiciones geopolíticas de la UE y como una prioridad central en la cooperación con terceros países.

Bibliografía

Adamson, Fiona y Tsourapas, Gerasimos: “Migration Diplomacy in World Politics”, *International Studies Perspectives*, vol. 20 (mayo de 2019), pp 113-128.

Arenas Hidalgo, Nuria: “The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 7-4 (marzo de 2016), pp. 435-450.

Azcárraga Monzonís, Carmen: “La “afluencia masiva de personas desplazadas” desde Ucrania y su protección temporal en la Unión Europea y en España: la activación de la Directiva 2001/55/CE”. *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 57 (2022).

Berlinger, Joshua: ‘Does the Ukraine exodus reveal a “shocking distinction” on refugees in some parts of the EU?’, *Euronews*, 1 de marzo de 2022.

Bernd, Parusel: “The external dimension of EU migration policy – new proposals, possibilities, and risks”, *Perspective*, Swedish Institute for European Studies, febrero de 2023.

Cano Linares, M. Ángeles: “La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: Logros y desafíos”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, vol. 38 (enero 2023), pp.69-99.

Carrera, Sergio; Ineli Ciger, Meltem; Vosyliute, Lina y Brumat, Leiza: “The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine. Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy”, *CEPS Policy Insights*, 14 de marzo de 2022.

Casabón, Cristina: “La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 61/2016 (2016)

Coggio, Tessa: “Europe’s Tackling of ‘Root Causes’ of African Migration Has a Mixed Record Europe’s Tackling of ‘Root Causes’ of African Migration Has a Mixed Record”, *Migration Policy Institute*, 6 de mayo de 2021.

Díaz Lafuente, José: “El debate sobre la política migratoria y de asilo en la conferencia sobre el futuro de Europa”, en Aldecoa Luzárraga, Francisco (dir.) (2021): *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa: a los 70 años de la Declaración Schuman*, Marcial Pons, p.371-379.

Esteban Carrasco, M. Ángel: “La reforma de la guardia europea de fronteras y costas con el reglamento (UE) 2019/18961”, *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, vol. 27 (2021), pp. 393-426.

Euro-Med Human Rights Monitor: *Europe’s official, media handling of Ukrainian crisis exposes deep-rooted, racist policy against non-Europeans*. 2 de marzo de 2022.



Eurostat: *Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics*. Datos extraídos de octubre de 2023.

Fitzpatrick, Joan: “Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime”, *American Journal of International Law*, vol. 94 (2000), pp.279-306.

González Gómez del Miño, Paloma: “La Unión Europea y la gestión de los flujos migratorios irregulares: securitización, gobernanza y diferentes crisis”, en Díaz Lafuente, José et al. (coord.) (2023): *Los desafíos del actual des(orden) global*, Tirant lo blanch, Madrid, 2023, pp.201-243.

Govantes, Bosco: “Morocco at the European Neighbourhood Policy: the settlement of a privileged relationship”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, vol. 25 (2008), pp. 139-161.

Guinea Llorente, Mercedes y Díaz Lafuente, José (2019): *El Cumplimiento de la Comisión Europea con sus Ciudadanos*, Marcial Pons, Madrid.

Hidalgo Arenas, Nuria: “La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 44 (diciembre de 2022), pp.1-32.

Ineli Ciger, Meltem: “Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War”, *Asile, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 6 de octubre de 2022.

Ineli-Ciger, Meltem. “Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe”. *European Journal of Migration and Law*, vol. 8 (2016), pp.1-33.

Kerber: “The Temporary Protection Directive”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 4 (2002), pp. 193-214.

Kjaerum, Morten: “Temporary Protection in Europe in the 1990s.”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 6 (1994), pp.44-456.

Liboreiro, Jorge y Genovese, Vincenzo: “In new breakthrough, EU countries agree new rules to manage future migration crises”, *Euronews*, 4 de octubre de 2023.

Poli, Sara y Cinelli, Claudia: “Mobility and legal migration in the context of the European Neighbourhood Policy: What role for the European Union?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58 (septiembre-diciembre 2017), pp. 979-1005.

Poncela Sancho, Antonio: “Luces y sombras de la política migratoria de la UE durante el período Mogherini”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 01/2020 (2020)

Sajjad, Tazreena: “Ukrainian Refugees Are Welcomed with Open Arms – Not So with People Fleeing Other War-torn Countries”, *The Conversation*, 9 de marzo de 2022.

Sanahuja Perales, Jose Antonio: “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”. en Mesa, Manuela (ed.) (2016): *Retos inaplazables en el sistema internacional*, Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz, Madrid, pp.71-106.

Selm-Thorburn, Joanne van: “Asylum in the Amsterdam treaty: A harmonious future?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24(1998), pp. 627-638.



Şirin Öner, Aslı y Genç. Deniz: “Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union”, *International Journal of Political Science & Urban Studies*, vol. 7 (2019), pp.1-18

Skordas, Achilles: “Temporary Protection Directive 2001/55”, en Thym, Daniel y Hailbronner, Kay (ed.) (2022): *EU Immigration and Asylum Law*, Nomos, pp.1177–1229.

Trauner, Florian y Valodskaitė, Gabriele: “The EU’s Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications”, *CESifo Forum*, vol. 23 (julio de 2022), pp.17-20.

Vitiello, Daniela: “The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe”, *European Papers*, vol. 7, n.º 1 (2022), pp.15-30.

Wessels, Janna y Gluns, Danielle: “Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36 (junio de 2017), pp. 57-83.

Žižek, Slavoj: “What Does Defending Europe Mean?”, *Project Syndicate*, 2 de marzo de 2022.