

*LA UNIÓN EUROPEA Y LAS CRISIS MIGRATORIAS DE SIRIA Y  
UCRANIA*

*THE EUROPEAN UNION AND THE MIGRATORY CRISES FROM  
SYRIA AND UKRAINE*

*Rev. Boliv. de Derecho N° 36, julio 2023, ISSN: 2070-8157, pp. 656-577*

Sofía  
TAJAHUERCE  
BARRANCO

**ARTÍCULO RECIBIDO:** 8 de mayo de 2023

**ARTÍCULO APROBADO:** 31 de mayo de 2023

**RESUMEN:** La activación de la Directiva de Protección Temporal para hacer frente a la crisis ocasionada por la invasión rusa de Ucrania supone un hecho sin precedentes. Hasta la fecha, la UE nunca había recurrido a este instrumento y había optado por una política centrada en el control férreo de las fronteras exteriores, la securitización y la externalización de las migraciones. La UE tiene por delante importantes retos en materia de migración y asilo, y debe seguir creciendo en la construcción de una política migratoria común no discriminatoria, consecuente con los valores que promulga y respetuosa con los derechos humanos.

**PALABRAS CLAVE:** Directiva de Protección Temporal; protección temporal; crisis del Mediterráneo; guerra ruso-ucraniana; crisis humanitaria; crisis migratoria; Unión Europea; Nuevo Pacto de Migración y Asilo.

**ABSTRACT:** *The activation of the Temporary Protection Directive to deal with the crisis caused by the Russian invasion of Ukraine is unprecedented. Until now, the EU has never made use of this instrument and has opted for a policy focused on tight control of external borders, securitisation and the externalisation of migrations. The EU faces major challenges in the area of migration and asylum and must continue to grow in building a common migration policy that is non-discriminatory, consistent with the values it promulgates and respectful of human rights.*

**KEY WORDS:** *Temporary Protection Directive; temporary protection; Mediterranean crisis; Russo-Ukrainian war; humanitarian crisis; migratory crisis; European Union; New Pact on Migration and Asylum.*

**SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN.- II. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE ÉXODOS MASIVOS: SIRIA Y UCRANIA.- I. La actuación de la Unión Europea en 2015: recurso a la externalización y acuerdo con Turquía.- A) Contenido de la declaración.- B) Turquía como tercer país seguro y legalidad de la declaración.- 2. La actuación de la Unión Europea en 2022: activación de la Directiva Europea de Protección Temporal.- 3. ¿Se podría haber activado la Directiva 2001/557CE del Consejo, de 20 de julio de 2001?-. III. LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO.- I. El Nuevo Pacto de Migración y Asilo.- 2. La propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen y la propuesta de Reglamento de Instrumentalización.- 3. Algunas reflexiones para construir un sistema más respetuoso con los derechos humanos y con las personas. IV. CONCLUSIONES.**

---

## **I. INTRODUCCIÓN.**

En febrero de 2022 la Unión Europea (UE) tomó la decisión de activar, por primera vez en su historia, la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, también conocida como Directiva de Protección Temporal. Si bien este instrumento data de inicios del siglo XX y a lo largo de estas dos primeras décadas la Unión ha enfrentado situaciones límite debido a grandes flujos de personas que llegaban a sus fronteras exteriores en busca de protección, no fue hasta la crisis ocasionada por la invasión rusa de Ucrania que los Estados Miembros (EEMM) tomaron, por unanimidad, la decisión de activar la Directiva.

El apoyo mostrado a Ucrania y a todas las personas que se ha visto afectadas por la crisis ha sido masivo por parte de la comunidad internacional en general. A lo largo de este primer año, y especialmente en los primeros meses, hemos visto como la solidaridad de los europeos se volcaba con aquellos que huían del conflicto y buscaban refugio dentro de las fronteras de la UE. Al mismo tiempo, se iban imponiendo duras sanciones en bloque a Rusia. Sin embargo, esta no ha sido la forma en que tradicionalmente la Unión y los EEMM han reaccionado frente a situaciones similares.

Tan sólo debemos remontarnos a 2015 cuando, ante el enquistamiento de la guerra civil Siria y el avance del Estado Islámico, millones de sirios trataban de alcanzar las fronteras de la UE cruzando el Mediterráneo. Miles de personas murieron en la travesía y millones se hacían a su llegada en campos de refugiados en países del sur de Europa (especialmente Italia y Grecia), que vieron colapsar sus sistemas de asilo mientras la mayoría de EEMM se negaba a participar en la gestión y ayuda a estas personas. La situación dio pie a la polémica declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, que pretendía resolver la crisis migratoria.

### **• Sofía Tajahuerce Barranco**

Graduada en Derecho y Criminología y Máster en Estudios Internacionales y europeos, ambos por la Universidad de Valencia. Investigadora contratada (Programa INVESTIGO) en el Departamento de Derecho Internacional "Adolfo Miaja de la Muela" de la Universidad de Valencia. Correo electrónico: sofia.tajahuerce@uv.es.

Los flujos migratorios fluctúan constantemente, como siempre ha ocurrido, las personas se ven obligadas a desplazarse de forma forzosa por cuestiones muy diversas, desde guerras o conflictos locales, hasta violaciones de los derechos humanos o, simplemente, huyendo de la pobreza. La UE no es (ni puede ser) ajena a ello. La guerra ruso-ucraniana es un tema de gran actualidad que lleva manteniendo a Europa en vilo desde inicios de 2022, aunque el conflicto se remonta a varios años atrás.

En el presente artículo se analiza la distinta respuesta ofrecida por la UE ante sendas crisis. En primer lugar, se realiza una comparación de las actuaciones y la solución planteada por la UE para resolver ambas crisis migratorias, concluyendo con una reflexión acerca de por qué no se recurrió a la Directiva Europea de Protección Temporal en 2015. El artículo prosigue incidiendo en los retos en materia de migración y asilo que la UE tiene por delante y la perspectiva desde la que se debe trabajar para enfrentarlos, haciendo hincapié en los planteamientos del Nuevo Pacto de Migración y Asilo. Finalmente, se ofrecen unas conclusiones acerca de la investigación.

## II. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DE ÉXODOS MASIVOS: SIRIA Y UCRANIA.

### I. La actuación de la Unión Europea en 2015: recurso a la externalización y acuerdo con Turquía.

En 2015, la escalada de violencia permanente y generalizada en todo el país provocó que se produjeran numerosos desplazamientos internos dentro de Siria, además de la huida hacia países vecinos, especialmente hacia Turquía, Líbano y Jordania. De la misma forma, también un gran número de personas trató de alcanzar las fronteras de la UE, creándose distintas rutas de huida a través del Mediterráneo, cruzando de Turquía hacia las islas griegas y también alcanzando la costa Libia para llegar a Italia, siendo la primera opción la ruta más recorrida por quienes huían del conflicto<sup>1</sup>.

Atendiendo a la información recogida por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en su informe sobre migraciones de 2018, en 2016 casi 400.000 personas llegaron a Europa empleando rutas de la región mediterránea, de las cuales 360.000 lo hicieron cruzando el mar por las rutas mencionadas, desde Libia hacia Italia y desde Turquía hacia Grecia<sup>2</sup>. La OIM cuantifica la llegada en 2015

1 TRIANDAFYLIDOU, A. & MANTANIKI, R.: "Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea", *Migraciones y desarrollo*, 2017, vol. 15, núm. 28, pp. 7-38.

2 OIM: "Migration and Migrants: Regions Dimensions and Developments", capítulo 3 del *World Migration Report de 2018*, pp. 30. [Última consulta: 7 de junio de 2023] Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en\\_chapter3.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter3.pdf)

de más de 850.000 personas<sup>3</sup>. Todo ello sin entrar a mencionar el trágico coste de vidas humanas que se perdieron en el mar tratando de alcanzar la frontera sur de la UE.

Ante las dimensiones de las cifras expuestas y de que quienes conseguían entrar en la UE querían avanzar hacia EEMM situados más al norte, la Unión ejecutó una política de gestión del éxodo de refugiados sirios basada en que la misma constituía, de forma predominante, una amenaza y desafío a la seguridad, viendo sobrepasadas las capacidades de las fronteras exteriores y el fracaso en los intentos por controlar las llegadas. En la UE tradicionalmente ha imperado el principio de externalización en lo que se refiere a la gestión de refugiados y solicitantes de asilo dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>4</sup>. Es decir, la solución deseada para la UE se encuentra en que los refugiados permanezcan en los países más próximos a su lugar de origen.

De la misma manera, desde un primer momento hubo una tendencia a mezclar lucha contra inmigración irregular y la situación en la que se encontraban los refugiados que huían de la guerra civil siria. Esta asociación realizada entre migración y amenaza conduce a los estados europeos a comprender todas las políticas relacionadas con la migración desde la óptica de la securitización, un discurso político por el cual se inclina su percepción hacia la desconfianza y la reticencia<sup>5</sup>.

Con el especial rechazo de los países del este de Europa y siendo los países del sur los que sufrían una mayor presión migratoria, los movimientos xenófobos y anti-inmigración europeos trataban la situación como un hecho similar a una invasión. En 2016 la Agencia para los derechos fundamentales de la UE indicó que la violencia, el acoso, las amenazas y los discursos xenófobos dirigidos a los solicitantes de asilo y migrantes se habían convertido en un problema y continuaban siendo de gravedad, siendo también cometidos por autoridades estatales, empresas privadas o grupos de vigilancia<sup>6</sup>. La retórica política de varios EEMM sobre los solicitantes de asilo y los inmigrantes supuso un grave problema, haciendo referencia a su religión musulmana y el riesgo que la misma supuestamente conllevaba para los valores y tradiciones europeos<sup>7</sup>; además, se fomentó su percepción como perpetradores

---

3 *Ibidem*, pp.30.

4 LIÓN BUSTILLO, J.: "La Unión Europea, el Líbano y los refugiados sirios", *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 65, pp. 107-131

5 DEL PINO GARCÍA SAAVEDRA, I.: "La securitización de la gobernanza migratoria europea: efectos en las políticas de inmigración, asilo y transfronteriza de la Unión Europea", *Perspectivas de la política de inmigración, asilo y refugio en la UE* (coord. por A. FERNÁNDEZ PÉREZ), Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp.263-278.

6 FRA: "Current migration situation in the EU: hate crime", informe presentado en noviembre de 2016, pp. 2. [Última consulta: 7 de junio de 2023]. Disponible en: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-november-monthly-focus-hate-crime\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-november-monthly-focus-hate-crime_en.pdf)

7 *Ibidem*, pp. 7

y simpatizantes de movimientos terroristas<sup>8</sup>. Esta retórica no sólo deja en muy mal lugar los presuntos valores europeos que se pretendían proteger, sino que incluso podría suponer una violación del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión<sup>9</sup>.

A pesar de la alarma en la UE, aún en 2015, cuando el 53% de los refugiados a nivel mundial procedían de Siria, Afganistán y Somalia, la acogida de los primeros recaía de forma mayoritaria sobre Turquía, seguida de países vecinos como Líbano, Jordania o Irak, además de otros países del norte de África<sup>10</sup>.

Ante la desproporcionada presión sufrida por Italia y Grecia, y la reticencia de varios de los EEMM a proceder mediante un mecanismo de reubicación temporal de solicitantes de asilo, el 18 de marzo de 2016 la UE y Turquía emitieron una declaración mediante el cual la UE enviaría a Turquía todos los migrantes y refugiados que llegaran hasta Grecia a cambio de diversas concesiones políticas y económicas. Este acuerdo fue, desde el primer momento, fuertemente criticado por expertos legales y ONG, vaciando el derecho de asilo de su contenido esencial como derecho individual y poniendo en peligro el principio de *non refoulement*, debido a la cuestionable categorización que hace la UE de Turquía como un tercer país seguro, convirtiendo a quienes llegaban a las costas griegas en mercancías objeto de trueque geopolítico entre la Unión y Turquía<sup>11</sup>.

La UE, que durante décadas había alardeado de los elevados estándares de sus normas de asilo frente a los países vecinos revelaba una gran paradoja<sup>12</sup> debido a su falta de apego legal a la normativa y principios de la Unión, además de su bajo respeto por los derechos humanos.

#### A) Contenido de la declaración.

El contenido de la declaración reafirmaba el compromiso entre ambas partes para continuar con el Plan de Acción Conjunto que pusieron en marcha a finales de noviembre de 2015 y establecía nueve líneas de actuación para “frustrar el modelo de actividad de los traficantes y ofrecer a los migrantes una alternativa a

---

8 *Ibidem*, pp. 3.

9 Artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

10 NAÏR, S.: *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, CRÍTICA, Barcelona, 2016, pp. 89-90.

11 DE LUCAS, J.: “Refugiados: ¿Mercancías o derechos? Sobre el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016”, *Abaco*, 2016, núm. 87/88, pp. 68-73.

12 COLLET, E.: “The paradox of the EU-Turkey Refugee Deal”, en la página web del *Migration Policy Institute*, 2016. [Última consulta: 7 de junio de 2023] Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>

arriesgar sus vidas"<sup>13</sup> y poner fin a los que calificaban como *migración irregular* de Turquía hacia la UE.

El primer punto de la declaración establece que "todos los migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2015 serán retornados a Turquía"<sup>14</sup>, mencionando que se evitarán las expulsiones colectivas y se respetará el principio de *non refoulement* de acuerdo con el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión, de la misma forma que se establece que las autoridades griegas serán las encargadas de registrar y tramitar las solicitudes de asilo de forma individual, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo<sup>15</sup> y bajo la supervisión de ACNUR. El mecanismo de devolución planteado se expone en la segunda línea de acción, consistiendo en que "por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE"<sup>16</sup>. Además, en los cuatro primeros puntos de la declaración también se prevén otras cuestiones como privilegios de prioridad en el reasentamiento para quienes no hayan intentado entrar de forma irregular en la Unión o el régimen voluntario de admisión humanitaria que pondría en marcha la UE. Es precisamente esta voluntariedad la que tiene un peso fundamental para entender la actuación de la mayoría de EEMM, que mostraron su rechazo a colaborar en la reubicación o hicieron una contribución mínima.

En los cinco apartados restantes se establecían las contraprestaciones ofrecidas a Turquía por el cumplimiento de lo acordado. Entre ellas se incluía el compromiso de revigorizar el proceso de adhesión de Turquía a la Unión, además de la aceleración de la hoja de ruta para la liberalización de visados para los ciudadanos turcos respecto de todos los EEMM; la aceleración del desembolso de 3.000 millones de euros destinados a la financiación de proyectos de los que puedan disfrutar las personas que se encuentren bajo protección temporal, además de otros 3.000 millones cuya movilidad se produciría en marzo de 2018; y, la colaboración entre los EEMM y Turquía en toda empresa común que se encontrara destinada a mejorar las condiciones humanitarias en Siria, especialmente si se encontraban en zonas fronterizas con Turquía<sup>17</sup>.

La Unión, básicamente, pagó 6.000 millones de euros a Turquía y ofreció numerosas contraprestaciones para sus nacionales con el objetivo de eludir sus obligaciones internacionales con el fin de disminuir la llegada de refugiados. El

13 Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016. Comunicado de prensa emitido en la página web del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea. [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

14 *Ibidem*.

15 Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

16 Declaración UE-Turquía.

17 *Ibidem*.

sistema de reasentamiento planteado en la declaración hace que la adjudicación de cada plaza dependiera de que otra persona arriesgara su vida en el intento de alcanzar la frontera griega, algo que en ningún caso puede en la realidad ajustarse a cualquier criterio de vulnerabilidad de Naciones Unidas, algo explicitado de forma literal en el texto<sup>18</sup>.

En cuanto a la terminología empleada en el mismo, la declaración se refiere constantemente a *migrantes* y *migrantes irregulares* a pesar de que en todo momento se trata de personas que huyen hacia la UE en busca de refugio y en mitad de una crisis humanitaria casi sin precedentes. Admitir refugiados es una obligación, la cual desaparece con las personas que simplemente se consideran migrantes.

### **B) Turquía como tercer país seguro y legalidad de la declaración.**

El concepto de tercer país seguro no surge directamente con la Convención de 1951, sino a finales de 1980, habiéndose creado por los países del norte global que deseaban restringir de alguna manera la llegada de solicitantes de asilo a sus territorios<sup>19</sup>. Básicamente, la existencia de este mecanismo permite que los países a los que llegan solicitantes de protección internacional puedan rechazar sus solicitudes en caso de que hubiera un tercer país que consideran seguro en el que éstos no vayan a ser perseguidos ni haya peligro de que vayan a ser devueltos a su país de origen o sufran algún tipo de trato inhumano o degradante.

En España la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y otras organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional o *Save the Children* mostraron su rechazo a la declaración, afirmando que planteaba serias preocupaciones legales, morales y de grave impacto a largo plazo<sup>20</sup>. Los solicitantes de protección internacional tienen derecho a acceder a procedimientos individualizados y que cuenten con todas las garantías legales y el respeto por los derechos humanos.

A pesar de que todos los EEMM que conforman la UE son firmantes del Convenio de Ginebra de 1951, habiéndose comprometido de esta forma voluntariamente a la salvaguarda de los derechos humanos de todos los solicitantes, estarían obstaculizando deliberadamente el procedimiento legal de solicitud de

18 “Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas”, segunda línea de actuación expuesta en la Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016.

19 OVACIK, G.: “Compatibility of the Safe Third Country concept with International Refugee Law and application to Turkey”, *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 2020, vol. 25, núm. 1, pp. 61- 80.

20 CEAR: “#StopAcuerdo: No al mercadeo de personas refugiadas”, en la página web del CEAR el 16 de marzo de 2016 [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://www.cear.es/stopacuerdo-no-al-mercadeo-de-personas-refugiadas/>



asilo; todo ello además vulnera también los artículos 18 y 19.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>21</sup>. Es por ello que incluso no sólo se podría considerar que el acuerdo supone una clara banalización del derecho de asilo, sino que se trató de expulsiones ilegales que podrían calificarse como *auténticas deportaciones*<sup>22</sup>.

De la misma forma podríamos considerar que también se produjo una violación de los artículos 3, 5, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 4 de su Protocolo nº4, donde se establece la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros, es decir, aquellas en las que no se individualizan las características de cada persona afectada ni se atiende a su situación particular y riesgo en caso de entrega a su país de origen o residencia habitual<sup>23</sup>.

Así, se podría concluir, en atención a todos estos preceptos, sin entrar si quiera a atender a la baja calidad democrática de Turquía como tercer país seguro, que la declaración y el procedimiento de devolución establecido entre la UE y Turquía supondría una violación de las normas de Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea.

Aunque la anterior sea la conclusión alcanzada, el Tribunal General de la UE se declaró carente de competencia para resolver tres recursos relativos a la legalidad de la Declaración UE-Turquía, considerando que no existía ningún acto de una institución de la Unión cuya legalidad pueda controlar con arreglo al artículo 263 TFUE y que, en caso de que se hubiera alcanzado informalmente un acuerdo internacional en la reunión de 18 de marzo de 2016, éste habría sido alcanzado por los jefes de Estado o de Gobierno de los EEMM y el Primer Ministro Turco, desestimando así los recursos<sup>24</sup> y sin entrar a conocer del fondo del asunto.

## 2. La actuación de la Unión Europea en 2022: activación de la Directiva Europea de Protección Temporal.

A pesar de que el conflicto en el este de Ucrania lleva abierto desde 2014, la principal crisis de desplazados internos y también hacia la UE tuvo lugar tras los ataques aéreos a las principales ciudades ucranianas y el avance militar desde las fronteras rusas y bielorrusas el 24 de febrero de 2022, tomando el control de diversas zonas del país.

21 DE LUCAS, J.: "Refugiados: ¿Mercancías o", pp. 68-73.

22 DE LUCAS, J.: "Refugiados como "moneda de cambio". Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016", *Anuario de derechos humanos*, 2016, núm. 12, pp. 17-32.

23 PORRAS RAMÍREZ, J. M.: "El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización", *Revista de Estudios Políticos*, 2017, núm. 175, pp. 207-234.

24 Autos del Tribunal General (Sala Primera ampliada), de 28 de febrero de 2017, asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16.

Según datos de ACNUR, actualizados a 23 de mayo de 2023, se registran 8.255.288 refugiados procedentes de Ucrania en toda Europa, estando 5.140.259 de ellos inscritos en programas de protección temporal o programas nacionales de protección similares de los EEMM<sup>25</sup>.

A fecha de 1 de marzo de 2022, una semana después del inicio de la invasión, el Consejo ya consideraba que el conflicto tenía implicaciones para la Unión, entre las que se encontraba la posibilidad de sufrir una gran presión migratoria en las fronteras exteriores orientales a medida que el conflicto continuara desarrollándose, habiendo llegado a las fronteras de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía más de 650.0000 personas para esa fecha<sup>26</sup>. Las fronteras de la UE fueron testigo del horror de millones de personas que huían del país en busca de refugio, concentrándose la mayoría a través de la frontera polaca, concretamente en las inmediaciones del paso fronterizo de Medyka<sup>27</sup>. La información recogida por Amnistía Internacional (AI) en su primera visita a Polonia tras la invasión recalcó que la entrega del voluntariado en sus esfuerzos por ayudar a quienes cruzaban las fronteras estaba siendo admirable, y afirmaba que el enfoque aplicado por el gobierno hacia la llegada masiva de personas ucranianas facilitada la labor de ayuda de las ONG y voluntarios en el terreno, contrastando con la postura mantenida por el gobierno polaco y la aplicación de políticas de devolución y encierro a quienes huían de otros conflictos y entraban a Polonia a través de la frontera de Bielorrusia<sup>28</sup>.

El 4 de marzo de 2022, a propuesta de la Comisión Europea, el Consejo ejecutó la aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, con el objetivo de “iniciar la protección temporal para los nacionales ucranianos residentes en Ucrania desplazados desde el 24 de febrero de 2022 (...) asimismo, debe iniciarse la protección temporal para los nacionales de terceros países distintos de Ucrania, desplazados de Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 en adelante y que disponían en Ucrania del estatuto de refugiado o de una protección equivalente antes del 24 de febrero de 2022 (...), es necesario establecer también la protección temporal de los miembros de las familias de estas personas, en los casos de que dichas familias ya estuvieran en Ucrania y residieran en ella en el

25 Datos de ACNUR actualizados por última vez el 23 de mayo de 2023 [Última consulta: 6 de junio de 2023] Disponible en: [https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine#\\_ga%3D2.121614280.1580530394.1666821632-1410462960.1666821632](https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine#_ga%3D2.121614280.1580530394.1666821632-1410462960.1666821632)

26 Apartado número 5 de las consideraciones iniciales de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

27 AI: “Polonia: Las autoridades deben actuar para evitar mayor sufrimiento a las personas que huyen de Ucrania”, marzo de 2022. [Última consulta: 6 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/03/poland-authorities-must-act-to-protect-people-fleeing-ukraine-from-further-suffering/>

28 *Ibidem*.

momento de las circunstancias (...), también procede establecer la protección de los apátridas (...) que puedan demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 (...)"<sup>29</sup>. En la decisión de ejecución se considera que la protección temporal es el instrumento más adecuado para afrontar la situación en la que se encuentran millones de ucranianos, permitiéndoles "disfrutar de derechos armonizados en toda la Unión que permitan tener un nivel de protección adecuado"<sup>30</sup>.

A pesar de que la Directiva de Protección Temporal se ejecutó por primera vez en 2022, su nacimiento se enmarca en el contexto del conflicto de los Balcanes, con la disolución de Yugoslavia. Además, ya en 1999, durante el Consejo Europeo de Tampere, al delinearse las bases del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), se resaltó la importancia de contar con una normativa de protección temporal<sup>31</sup>. En mayo del 2000 la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo<sup>32</sup>, 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 EEMM para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida. En este documento la Comisión da cuenta de las dificultades encontradas y fracasos producidos en las negociaciones en intentos de ofrecer protección a quienes huían del conflicto.

Es ya desde entonces que se tiene constancia de la posibilidad de colapso del sistema, estableciendo un mecanismo útil para evitarlo, teniendo en cuenta siempre que la protección ofrecida por la Directiva no es excluyente ni sustituye a la protección internacional, sino que pretende ser complementaria a la misma.

Así, el concepto de protección temporal es la piedra angular de este sistema, ya que se trata de un mecanismo diferente al estatuto del refugiado y a la protección subsidiaria prevista por la UE, definiéndose como "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 pueden 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 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

29 Extractos de los apartados 11 y 12 de las consideraciones iniciales de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022.

30 Extracto del apartado 16 de las consideraciones iniciales de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022.

31 VILLAR, S. A.: "Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE", *documents CIDOB*, 2017, pp. 2.

32 COM(2000) 303 final, de 24 de mayo de 2000. [Última consulta: 6 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2000:0303:FIN>

otras personas que soliciten la protección<sup>33</sup>, sin concretar qué se considera una afluencia masiva más allá de “la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o zona geográfica determinada , independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación”<sup>34</sup>.

Como reconoce el instrumento y se está pudiendo ver en la práctica en la actualidad, los beneficiarios del régimen de protección temporal pueden disfrutar de los mismos derechos en toda la UE. La tramitación de la concesión conlleva el reconocimiento del permiso de residencia, el permiso de trabajo para aquellas personas que sean mayores de edad, el acceso a asistencia médica y social y, en el caso de los menores no acompañados, incluye el acceso a una tutela legal y educación<sup>35</sup>. Estos son algunos de los derechos que pueden disfrutar los beneficiarios de la actual ejecución.

### 3. ¿Se podría haber activado la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001?

Como se ha podido comprobar, poco se parecen las prestaciones de las que disfrutaban actualmente quienes se acogen a la protección temporal a las ofrecidas a quienes llegaban a nuestras fronteras huyendo de la guerra civil siria. Cuando en 2015 la crisis de refugiados en el Mediterráneo se encontraba en su peor momento, la respuesta de la Unión no fue la más acertada.

La Directiva 2001/55/CE ya era una herramienta existente que podría haber sido utilizada, ya que estaba diseñada para hacer frente de forma específica a circunstancias como las que se dieron en el mar y en las fronteras europeas en estos momentos de colapso del sistema, con miles de personas que buscaban protección en los países de la UE. La falta de previsión e incapacidad de reacción rápida a pesar de que la UE contaba con las herramientas necesarias para prever y afrontar este tipo de crisis hace pensar que, básicamente, la inaplicación de la directiva fue más un problema de carácter político que de tipo técnico o legal<sup>36</sup>.

En definitiva, se podría decir que fue la falta de voluntad política lo que impidió la ejecución de la Directiva de Protección Temporal, recurriendo finalmente al acuerdo con Turquía para que fuera este país el que se encargara de la gestión de

33 Definición ofrecida en el artículo 2, apartado a) de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001.

34 Definición ofrecida en el artículo 2, apartado d) de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001.

35 Información extraída de la infografía presentada por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea en su página web, “Protección temporal de la UE para las personas desplazadas”. [Última consulta: 6 de junio de 2023] Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>

36 VILLAR, S. A.: “Refugiados e (in)solidaridad”, pp. I.

los refugiados. La Directiva cuenta con disposiciones suficientemente neutrales que permiten que pueda ser aplicada en contextos de *afluencia masiva* muy diversos, ya que, como se ha mencionado anteriormente, no se concreta un número o cifra exacta de los que se debe considerar una *afluencia masiva*.

El propio Consejo dio cuenta de flujos migratorios de carácter excepcional en las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 pero, a pesar de ello, no se ejecutó la Directiva ni se atendieron a los datos que mostraban un flujo de llegada de personas mucho mayor a los registrados previamente. Teniendo en cuenta que durante el conflicto y contexto de crisis de los Balcanes por el que nació la Directiva el número máximo de solicitudes de asilo en los países de la UE fue de alrededor de 405.000 y que de enero a octubre de 2015 (tan solo 10 meses) se presentaron 670.000<sup>37</sup>, no tendría sentido negar la existencia de una afluencia masiva de personas, pudiendo entenderse como una clara afluencia asimilable a la de las cifras alcanzadas durante la crisis de los Balcanes o a la que se vive actualmente con la invasión de Ucrania.

### III. LOS RETOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO.

#### I. El nuevo Pacto de Migración y Asilo.

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó el conocido como Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>38</sup>, el cual pretende, mediante una evaluación integral de las diversas facetas que afectan a la compleja cuestión que es la inmigración, suponer un nuevo comienzo para las políticas migratorias de la UE, aumentando la confianza mediante procedimientos más eficaces y logrando un nuevo equilibrio entre la responsabilidad y solidaridad de los distintos EEMM. Sin embargo, las propuestas presentadas plantean numerosas preocupaciones en lo que respecta a sus principios y aspectos jurídicos y a su aplicación práctica, además de no poner solución a varias de las deficiencias del sistema que han sido expuestas mediante los casos estudiados en este artículo.

- Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración<sup>39</sup>: La nueva propuesta define los criterios comunes para la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, manteniendo de forma sustancial la jerarquía de criterios ya existentes y la responsabilidad por defecto de que sea el primer país de entrada el que deba evaluar las solicitudes de asilo.

37 *Ibidem*, pp. 6.

38 COM(2020) 609 final, de 23 de septiembre de 2020. [Última consulta: 7 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:609:FIN>

39 COM(2020) 610 final, de 23 de septiembre de 2020. [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467>

De la misma forma, también introduce un nuevo mecanismo de solidaridad en el que las medidas continúan siendo voluntarias excepto en casos de desembarcos tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar y en el caso de que un EEMM se encuentre sometido a presiones migratorias.

En resumen, el Reglamento propuesto no solucionaría los principales problemas encontrados por los EEMM de la frontera exterior en situaciones de presión. La Unión volvería a perder la oportunidad de establecer un mecanismo obligatorio y vinculante que garantice el reparto equitativo de las responsabilidades, tanto en materia de evaluación de solicitudes como de solidaridad y reubicación.

De la misma forma, otro de los fallos principales de la propuesta se encuentra en que continúa teniendo un enfoque basado en la externalización de la gestión migratoria. Como resalta el informe emitido por CEAR en 2022 acerca del Nuevo Pacto, se continúa incentivando la cooperación con terceros países para facilitar el retorno y la readmisión. El Reglamento sigue aludiendo a la responsabilidad de éstos, sin menciones relevantes a posibles vías legales y seguras de acceso a territorio europeo, además de incentivar que los EEMM tomen medidas para reducir y prevenir la inmigración irregular, sin tener en cuenta que muchas de las personas que acceden a territorio europeo por esta vía tienen derecho a protección internacional<sup>40</sup>.

- Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores<sup>41</sup>: La propuesta de la Comisión introduce un control previo a la entrada, conocido como *pre-entry screening*. Como el artículo 3 del mismo establece, este debe aplicarse a todos los nacionales de terceros países que sean interceptados en relación con un cruce no autorizado de la frontera exterior o después del desembarco tras una operación de búsqueda y salvamento (independientemente de si han solicitado protección internacional), además de a los nacionales de terceros países que soliciten protección en los pasos fronterizos y zonas de tránsito que no cumplan con las condiciones de entrada<sup>42</sup>. El procedimiento consta de controles de identidad, salud y seguridad, un examen inicial de posibles vulnerabilidades y el registro de datos biométricos en el sistema Eurodac, debiendo autorizarse la entrada al territorio del EEMM y partiendo de la base de que, como apunta el informe de CEAR, la propuesta se efectúa desde una perspectiva en la que se entiende que las llegadas a la UE se componen de flujos migratorios mixtos y no exclusivamente de personas necesitadas de protección

40 CEAR, “Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: retos y oportunidades”, informe elaborado por el área de Incidencia de CEAR, 2022, pp. 12.

41 COM(2020) 612 final, de 23 de septiembre de 2020. [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:612:FIN>

42 Artículo 3 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817.

internacional<sup>43</sup>. El procedimiento puede suponer un grave riesgo de reducción de garantías procedimentales debido a los breves plazos que establece, además de incurrir en posibles incumplimientos del principio de no devolución y el uso excesivo de la detención<sup>44</sup>.

- Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión<sup>45</sup>: Esta propuesta pretende poder vincularse al Reglamento mencionado en el guion anterior y la Directiva de retorno, partiendo de la base de las propuestas de la Comisión en 2016 sobre el establecimiento de un procedimiento común para las solicitudes de asilo, pero introduciendo enmiendas a las cuestiones en las que entonces fue imposible alcanzar acuerdos entre los EEMM<sup>46</sup>. La propuesta sobre Procedimientos cuenta con numerosas disposiciones que siguen mermando los derechos de los migrantes. Por ejemplo, como resalta CEAR en su informe de 2020, en lo relativo al artículo 26 de la propuesta sobre el acceso al procedimiento, las personas que se encuentran en las fronteras de la UE ya estarían en territorio de la Unión, y por ello son titulares de derechos y obligaciones; de la misma forma que, en el momento en que una persona manifiesta su voluntad de solicitar protección internacional han de garantizarse de forma inmediata estos derechos mediante el registro de su solicitud<sup>47</sup>.

- Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor<sup>48</sup>: Esta es la propuesta que más interés reviste a la luz del presente artículo y los temas abordados en el mismo, centrándose en regular las situaciones más excepcionales en las que sea necesaria una regulación más específica por existir un riesgo de afluencia masiva de personas que pueda afectar al sistema de acogida, asilo o retorno de varios EEMM. Sin embargo, lo que más resalta de la misma es que recoge la derogación de la Directiva de Protección Temporal<sup>49</sup>, introduciendo en su artículo 10 la llamada Protección Inmediata, en compensación. Sin embargo, a raíz de los acontecimientos de febrero de 2022 y la utilidad que ha demostrado de Directiva, se debería replantear su derogación. En cualquier caso, la normativa debería contemplar también otras categorías de personas que pudieran entrar dentro de este tipo de protección, como por ejemplo, desplazados por motivos climáticos.

43 CEAR, "Nuevo Pacto Europeo", pp. 13-14.

44 FERNÁNDEZ PÉREZ, A.: "La protección del migrante en la frontera de la Unión Europea", *Perspectivas de la política de inmigración, asilo y refugio en la UE* (coord. por A. FERNÁNDEZ PÉREZ), Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 17-41.

45 COM(2020) 611 final, de 23 de septiembre de 2020. [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:611:FIN>

46 CEAR, "Nuevo Pacto Europeo", pp. 15.

47 CEAR, "Nuevo Pacto Europeo", pp. 19.

48 COM(2020) 613 final, de 23 de septiembre de 2020. [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020PC0613>

49 Artículo 14 de la 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.

- Modificación del Reglamento Eurodac<sup>50</sup>: Esta modificación pretende llevar a cabo una reforma del sistema europeo de identificación dactilar para transformarlo en una base de datos que, a nivel europeo, pueda dar apoyo a la consecución de las políticas comunes de asilo, reasentamiento y contra las migraciones irregulares. Los cambios que introduce la propuesta de 2020 son la creación de una nueva categoría de personas cuyos datos deben ser almacenados, que son los rescatados en operaciones de búsqueda y salvamento en alta mar que soliciten protección internacional; y, incluye la adaptación de los plazos para la toma de los datos biométricos a la duración del control de *pre-entry screening*, introduciendo también recopilación de antecedentes de seguridad. La modificación continúa sin ofrecer un trato diferenciado a las personas migrantes en situación irregular y a las personas que solicitan protección internacional y mantiene, entre otros, la ampliación desproporcionada del periodo de almacenamiento de datos introducida con la propuesta refundida de 2016<sup>51</sup>, pudiendo mantener durante 10 años los datos de los solicitantes de asilo y aumentando a 5 años la conservación de datos de inmigrantes irregulares.

## 2. La propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen y la propuesta de Reglamento de Instrumentalización.

A raíz de los acontecimientos que tuvieron lugar en las fronteras exteriores de la Unión con Bielorrusia en noviembre de 2021, la Comisión Europea elaboró una propuesta de modificación de las disposiciones relativas a las fronteras exteriores del Código de fronteras Schengen, con la intención de imponer en las mismas un control todavía mayor al que ya existe.

El artículo 2.27 de la propuesta de modificación, define lo que se considera *instrumentalización de migrantes* como “una situación en la que un tercer país o un agente estatal fomenta o facilita el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores o a un Estado miembro con la intención de debilitar a la Unión o a un Estado miembro cuando tales acciones puedan poner en peligro funciones esenciales de un Estado miembro, incluido el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de la seguridad nacional”<sup>52</sup>. Esta definición, como apunta CEAR nos dejaría ante un concepto indeterminado que podría conllevar riesgos relativos a la elusión de las obligaciones de los EEMM en materia de asilo<sup>53</sup>. De la misma forma, el informe también muestra preocupación por la introducción de nuevos artículos, como el 5.4 y el 13.5, el primero relativo al cierre

50 COM(2020)614 final, de 23 de septiembre de 2020. [Última consulta: 8 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:614:FIN>

51 CEAR, “Nuevo Pacto Europeo”, pp. 25.

52 COM(2021) 891 final, de 14 de diciembre de 2021. [Última consulta: 7 de junio de 2023] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0891>

53 CEAR, “Nuevo Pacto Europeo”, pp. 27.



temporal de pasos fronterizos específicos o su limitación de apertura y el segundo al incremento de la vigilancia en frontera, que pueden poner el riesgo el acceso al procedimiento de protección internacional<sup>54</sup>.

En cuando a la propuesta de Reglamento de Instrumentalización, la Comisión espera que sirva como normativa de apoyo al Código de fronteras Schengen en caso de que los EEMM se encuentran ante una situación de instrumentalización de migrantes. La propuesta de Reglamento incluye un procedimiento de emergencia para la gestión de este tipo de situaciones que permite que se cree un sistema paralelo en base a excepciones a las normas de asilo, lo que podría conllevar violaciones graves de los derechos fundamentales<sup>55</sup> que afecten de forma significativa a todas las personas que lleguen a nuestras fronteras necesitadas de protección. La posible aprobación del Reglamento supondría un desmantelamiento del sistema de asilo europeo, permitiendo a quienes se acojan al mismo, desvincularse del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

### 3. Algunas reflexiones para construir un sistema más respetuoso con los derechos humanos y con las personas.

Los acontecimientos enfrentados en los últimos años, y más que nunca en la actualidad, demuestran que la UE y los EEMM se encuentran ante desafíos que requieren respuestas rápidas y centradas en las personas. La UE debe continuar avanzando hacia una política migratoria y de asilo garantista y justa que funcione correctamente incluso en situaciones de presión desproporcionada, teniendo siempre en cuenta el respeto por los derechos humanos de quienes llegan a las fronteras de la UE y las circunstancias que les han traído aquí. En este último apartado se ofrecerán algunas reflexiones que pueden mejorar las políticas de la UE en esta materia, teniendo en cuenta su gran complejidad y atendiendo a todo lo expuesto en el presente artículo.

En primer lugar, la UE debe alcanzar mecanismos de solidaridad que sean verdaderamente efectivos. A la vista de lo acontecido en las diversas crisis, incluso en la de Ucrania aunque en menor medida, siempre es (o son) los estados que se encuentran en las fronteras exteriores quienes acaban cumpliendo con un mayor peso de la carga migratoria. A pesar de que se pretende que con el Nuevo Pacto el principio de solidaridad informe todo el sistema, la misma acaba teniendo como objetivo integrar la equidad del sistema de asilo, concibiéndose de esta forma como un simple mecanismo corrector de una deficiencia estructural del sistema, sin abordar sus razones últimas<sup>56</sup>. Las imposiciones de la UE a los EEMM en esta

---

54 *Ibidem*, pp. 27.

55 *Ibidem*, pp.28.

56 ARENAS HIDALGO, N.: "Migraciones y asilo: análisis y perspectivas", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2021, vol. 73, núm. 2, pp. 21-36.

materia no deberían dar pie a la voluntariedad o flexibilidad, ya que ha quedado patente que se deben poner todos los esfuerzos en que este principio no quede en papel mojado y se cumpla con él de forma efectiva.

Por otra parte, es esencial una mejora de los procedimientos en frontera, teniendo siempre como máxima principal el respeto tanto de los derechos humanos, como de la dignidad humana, en la que los primeros se fundamentan. En gran parte de la normativa presentada por la UE se da pie a una clara confusión, al menos terminológica, entre migrantes irregulares y solicitantes de asilo o protección internacional. La diferenciación de categorización no puede significar una diferencia de trato y respeto por sus derechos, pues los Estados tienen obligaciones en las fronteras internacionales para con todas las personas independientemente de cuáles sean motivaciones, en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>57</sup>. Las fronteras internacionales son lugares peligrosos para cualquier migrante, pero en particular más para aquellos que se encuentran en situación irregular o se presume que lo están<sup>58</sup>. Son un punto crítico en el que numerosos migrantes sufren discriminación, se interfiere en el derecho a la intimidad, se producen detenciones prolongadas y arbitrarias, e incluso se reportan casos de violencia sexual y de género, siendo esto aún más común en casos de afluencia masiva de personas. No es sólo necesario tener un personal sensibilizado y formado específicamente, sino también, como Naciones Unidas reconoce, poseer legislaciones nacionales y reglamentos administrativos que no caractericen las fronteras como zonas de exclusión o excepción de las obligaciones de respeto por los derechos humanos<sup>59</sup>. De cara al futuro, se debe evitar cualquier posible discrecionalidad en este sentido por parte de las autoridades de los EEMM.

Por último, se debe tener en cuenta que la realidad migratoria ha cambiado a lo largo de los años, llevando a la pérdida del referente que la Convención de Ginebra considera refugiado de forma específica. Esto se debe a que esta categoría conceptual tradicional, bien regulada en el Derecho Internacional y en los ordenamientos jurídicos de los EEMM se torna confusa ante una gran variedad de situaciones que se han considerado condiciones humanitarias, que van desde los refugiados económicos o medioambientales, hasta la protección subsidiaria ofrecida por la UE y las solicitudes de asilo o los desplazamientos en masa<sup>60</sup>. No

57 ACNUDH, "Principios y directrices recomendados sobre los Derechos Humanos en las fronteras internacionales", informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitido en 2015, pp. 2. [Última consulta: 7 de junio de 2023]. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf)

58 *Ibidem*, prólogo del informe firmado por Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos entre 2014 y 2018.

59 *Ibidem*, pp. 1.

60 DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls", *Paix et Sécurité Internationales*, 2019, núm. 7, pp. 117-160.

se pueden dar pasos atrás en materia de reconocimiento de derechos, como por ejemplo puede ocurrir con la pretensión de derogación de la protección temporal y su sustitución por la conocida como protección inmediata. La ejecución de la Directiva ha demostrado en su primer año de funcionamiento que es de gran utilidad. Es por ello que lo que debería plantearse es la expansión de categorías de personas que puedan ampararse bajo herramientas similares, como es el caso de los llamados *refugiados climáticos*. Estas personas, desplazadas como consecuencia de la degradación medioambiental, serán, en atención a los acontecimientos de los últimos años y al avance del cambio climático, quienes se conviertan en la causa más importante que de origen a desplazamiento masivos de población, no siendo potenciales acreedores de una acogida temporal de características similares<sup>61</sup> aún en la actualidad.

#### IV. CONCLUSIONES.

La respuesta ofrecida por la UE a la llegada masiva de personas ocasionada por la invasión rusa de Ucrania debería servir de presente para gestionar futuras crisis similares. La decisión adoptada por el Consejo de activar la Directiva de Protección Temporal no sólo ha aliviado la presión sobre los sistemas de asilo de los EEMM fronterizos con Ucrania, sino que ha permitido que todas las personas que se encuentran desplazadas por el conflicto en los países de la UE puedan disfrutar de forma armonizada de derechos tan esenciales como el acceso a vivienda, al permiso de trabajo o a la asistencia médica y social. Cualquier otra reacción distinta ante la gestión de una crisis similar pondría en evidencia los valores de los que el bloque se hace eco y supondrían un total fracaso del proyecto comunitario.

Así, se ha demostrado que si hay voluntad política los EEMM pueden acoger elevadas cifras de personas refugiadas y otorgarles protección de manera automática. La Unión cuenta con las herramientas e instrumentos necesarios para hacer frente a este tipo de situaciones. En el futuro, y ante crisis similares que sin ninguna duda viviremos, la UE debe mostrarse igual de solidaria con aquellos que lleguen a nuestras fronteras en busca de protección, independientemente de su raza, religión, nacionalidad o cualquier otra característica.

De esta forma, la UE ha de continuar creciendo en la construcción de una política migratoria común a todos los EEMM, fuerte y digna, no discriminatoria y que se sea respetuosa con los derechos humanos. Aunque han sido muchos los avances logrados hasta la fecha, y especialmente tras la decisión de activar la Directiva de Protección Temporal, la UE no actuó de forma oportuna ante la crisis del Mediterráneo, especialmente cuando la mayoría de EEMM se negaron a

---

61 ARENAS HIDALGO, N.: "El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. 55, núm. 2, pp. 745-777.

cumplir con sus responsabilidades de acogida, faltando al principio de solidaridad para con los socios cuyo sistema de asilo se estaba viendo colapsado en la frontera sur de Europa.

La UE, que se presenta ante el mundo como un ejemplo de respeto por los derechos humanos y que cuenta con numerosos proyectos de cooperación en los distintos continentes, debe cumplir con sus obligaciones en la práctica. La externalización y securitización de la migración debe dejar de ser una opción. Reforzar el discurso de que quienes llegan a nuestras fronteras suponen una amenaza agrava todavía más el problema, además de provocar un aumento de movimientos xenófobos y racistas en contra de refugiados y migrantes. El mantenimiento de la seguridad interior y una gestión de fronteras respetuosa con el Estado de Derecho, los derechos humanos y la dignidad humana no son excluyentes.

Es necesario desarrollar políticas de migración y asilo realmente garantistas, donde los procedimientos en frontera sean una prioridad de mejora, además de imponer sanciones a los EEMM que desoigan a la UE. El Nuevo Pacto de Migración y Asilo seguiría resultando demasiado laxo en numerosos ámbitos. Queda mucho por hacer para que las fronteras de la UE sean un lugar seguro para quienes las alcanzan, especialmente en circunstancias de presión desproporcionada.

Los fenómenos migratorios son complejos y se encuentran en constante evolución, lo que exige un esfuerzo de adaptación por parte de la UE a las circunstancias. La Convención de Ginebra del 51, si bien continúa siendo esencial para la protección de los refugiados a nivel mundial, resulta insuficiente en muchas ocasiones para responder a los retos migratorios actuales. La especificidad de las categorías incluidas en la misma impide que haya la flexibilidad necesaria para adaptarse a la realidad actual. En los próximos años continuarán llegando a las fronteras europeas personas necesitadas de protección, ya sea por conflictos nuevos o existentes, a consecuencia del cambio climático o por encontrarse en situaciones altamente precarias en sus países de origen que les impidan llevar una vida digna. La UE no debe darles la espalda. La legislación comunitaria debe tener en cuenta transformación de las motivaciones que impulsan la migración y evolucionar teniendo en cuenta nuevas categorías de ayuda, sin olvidar los valores promulgados por la UE y el respeto por los derechos humanos, algo que sin dudo supondrá un gran reto para la UE y el proyecto comunitario.

## BIBLIOGRAFÍA

ARENAS HIDALGO, N.: "El sistema europeo de protección temporal. El resurgimiento de una renovada acogida territorial como respuesta a los desplazamientos masivos de población", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. 55, núm. 2, pp. 745-777.

ARENAS HIDALGO, N.: "Migraciones y asilo: análisis y perspectivas", *Revista Española de Derecho Internacional*, 2021, vol. 73, núm. 2, pp. 21-36.

DE LUCAS, J.: "Refugiados como "moneda de cambio". Sobre el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía de 18 de marzo de 2016", *Anuario de derechos humanos*, 2016, núm. 12, pp. 17-32.

DE LUCAS, J.: "Refugiados: ¿Mercancías o derechos? Sobre el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016", *Ábaco*, 2016, núm. 87/88, pp. 68-73.

DEL PINO GARCÍA SAAVEDRA, I.: "La securitización de la gobernanza migratoria europea: efectos en las políticas de inmigración, asilo y transfronteriza de la Unión Europea", *Perspectivas de la política de inmigración, asilo y refugio en la UE* (coord. por A. FERNÁNDEZ PÉREZ), Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp.263-278.

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Refugee Crisis and Migrations at the Gates of Europe: Deterritoriality, Extraterritoriality and Externalization of Border Controls", *Paix et Sécurité Internationales*, 2019, núm. 7, pp. 117-160.

FERNÁNDEZ PÉREZ, A.: "La protección del migrante en la frontera de la Unión Europea", *Perspectivas de la política de inmigración, asilo y refugio en la UE* (coord. por A. FERNÁNDEZ PÉREZ), Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 17-41.

LIÓN BUSTILLO, J.: "La Unión Europea, el Líbano y los refugiados sirios", *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 65, pp. 107-131

NAÏR, S.: *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, CRÍTICA, Barcelona, 2016.

OVACIK, G.: "Compatibility of the Safe Third Country concept with International Refugee Law and application to Turkey", *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 2020, vol. 25, núm. 1, pp. 61- 80.

PORRAS RAMÍREZ, J. M.: "El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización", *Revista de Estudios Políticos*, 2017, núm. 175, pp. 207-234.

TRIANDAFYLLIDOU, A. & MANTANIKI, R.: "Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea", *Migraciones y desarrollo*, 2017, vol. 15, núm. 28, pp. 7-38.