

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-708 PAIDI

PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A PERSONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO EN UCRANIA (2022 -2024)

MARÍA MAR AMOR SÁNCHEZ

Abogada en Cruz Roja de Málaga
Profesora Tutora de la UNED
mdelmaramor@hotmail.com

REFEG 12/2024

ISSN: 1698-1006

MARÍA MAR AMOR SÁNCHEZ

Abogada de la Cruz Roja de Málaga
Profesora Tutora de la UNED
mdelmaramor@hotmail.com

PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A PERSONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO EN UCRANIA (2022-2024)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTOS JURÍDICOS: ASILO, CONDICIÓN DE REFUGIADO, PROTECCIÓN INTERNACIONAL, SUBSIDIARIA Y TEMPORAL. III. PROTECCIÓN TEMPORAL EN DERECHO EUROPEO Y DERECHO ESPAÑOL. IV. DECISIÓN EJECUCIÓN (UE) 2022/382 DEL CONSEJO DE 4 DE MARZO DE 2022 Y ANÁLISIS DE LAS ÓRDENES PCM 169/2022 Y 170/2022. V. PROCEDIMIENTOS DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN (TEMPORAL E INTERNACIONAL). VI. EXCEPCIONALIDAD DE LOS DESPLAZADOS DE UCRANIA. VII. DIFERENCIAS CON OTRAS PERSONAS DESPLAZADAS DE PAÍSES NO LIMÍTROFES CON EUROPA. VIII. OPINIÓN DE ALGUNOS PROFESIONALES DEL SECTOR. IX. CONCLUSIONES. X. SESGOS Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES EN LAS POLÍTICAS DE ASILO. XI. BIBLIOGRAFÍA. XII. ANEXO LEGISLACIÓN.

RESUMEN: Este artículo ofrece un análisis de forma detallada el procedimiento y la normativa aplicados al reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, abarcando el periodo desde 2022 hasta 2024.

Se han examinado los conceptos jurídicos fundamentales, como el asilo, la condición de refugiado, la protección internacional, la protección subsidiaria y, por supuesto, la protección temporal, proporcionando una comprensión profunda de su aplicación práctica en el contexto del conflicto ucraniano. Se

analiza en profundidad la evolución legislativa tanto a nivel europeo como español, destacando la influencia de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo y las Órdenes PCM 169/2022 y 170/2022 emitidas por el Gobierno. Además, se examina el procedimiento de solicitud de protección temporal e internacional, destacando las principales diferencias, derechos y garantías asociados a cada tipo de protección. Se aborda la excepcionalidad de los desplazados ucranianos en comparación con otros conflictos y se ofrece una visión detallada de la realidad jurídica de estas personas desplazadas, tanto en los inicios del conflicto, (año 2022), como dos años

después, (2024), para lo cual se ha recabado la opinión de expertos en extranjería y asilo. Este artículo se presenta como una contribución significativa al entendimiento y la reflexión sobre las complejas implicaciones legales y humanitarias del conflicto en Ucrania y la protección de sus afectados y también como un ejercicio de reflexión en el tiempo, fruto del trabajo de dos años de reflexión crítica sobre una situación que, lejos de mejorar, continúa hoy en día, septiembre de 2024, en el mismo punto político en el cual se encontraba hace dos años.

También ha supuesto la oportunidad de plantear cuestiones de ética y justicia social en cuanto a por qué activar estos mecanismos para unas personas desplazadas y no para otras. Dos años y medio tras el inicio del conflicto, los estados miembros de la UE no han pensado qué va a pasar si este conflicto persiste en el tiempo y se alarga más allá de los tres años que en principio, se planteó como el máximo de prórrogas posibles.

PALABRAS CLAVE: PROTECCIÓN TEMPORAL; UCRANIA; PROCEDIMIENTOS DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN; EXCEPCIONALIDAD DE DESPLAZADOS.

ABSTRACT: This article provides a detailed analysis of the procedure and regulations applied to the recognition of temporary protection for persons affected by the conflict in Ukraine, covering the period from 2022 to 2024. Key legal concepts such as asylum, refugee status, international protection, subsidiary protection and of course temporary protection are examined, providing an in-depth understanding of their practical application in the context of the Ukrainian conflict. Legislative developments at both the European and Spanish levels are

analysed in depth, highlighting the influence of Council Implementing Decision (EU) 2022/382 and PCM Orders 169/2022 and 170/2022 issued by the Government. It also examines the application procedure for temporary and international protection, highlighting the main differences, rights and guarantees associated with each type of protection.

It addresses the exceptional nature of Ukrainian displaced persons in comparison with other conflicts and offers a detailed overview of the legal reality of these displaced persons, both at the beginning of the conflict, 2022, and two years later, 2024, for which the opinion of experts in foreigners and asylum has been sought. This article is presented as a significant contribution to understanding and reflection on the complex legal and humanitarian implications of the conflict in Ukraine and the protection of those affected by it, and also as an exercise in reflection over time, the result of two years of critical reflection on a situation that, far from improving, continues today, September 2024, at the same political point where it was two years ago.

It has also been an opportunity to raise questions of ethics and social justice as to why these mechanisms should be activated for some displaced people and not for others. Two and a half years after the start of the conflict, EU member states have not considered what will happen if this conflict persists over time and extends beyond the three years that were originally envisaged as the maximum possible extensions.

KEY WORDS: TEMPORARY PROTECTION; UKRAINE; PROCEDURES FOR APPLYING FOR PROTECTION; EXCEPTIONAL CIRCUMSTANCES FOR DISPLACED PERSONS.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando nos referimos a los desplazamientos forzados de poblaciones, es necesario meditar sobre lo que constituye uno de los problemas urgentes y más complejos, no solo para los países de forma individualizada, que se convierten en receptores inmediatos de estos flujos humanos, sino a nivel global por las consecuencias que esos desplazamientos masivos conllevan a todos los niveles. Según datos de ACNUR, la cantidad de personas desplazadas por la fuerza ha crecido exponencialmente en los últimos años. En 2019 se contabilizaron 79,5 millones de personas obligadas a dejar sus hogares debido a conflictos, violencia o violaciones de derechos humanos. De estos, entre 30 y 34 millones eran menores de edad, reflejando el impacto devastador que estas situaciones tienen en los más vulnerables; cuestión diaria de debate en nuestro país en el año en curso, si examinamos las cifras de entrada a través de las Islas Canarias de menores de edad.

A medida que los conflictos y las crisis humanitarias continúan extendiéndose, las cifras han seguido aumentando. En 2022 el número de personas desplazadas forzadas alcanzó un nuevo récord, con más de 103 millones de desplazados según ACNUR (ACNUR, 2023). No sólo a causa de los conflictos ya conocidos, sino también por nuevas crisis, como la invasión de Ucrania en pleno corazón de Europa, que en tan solo unos meses desplazó a más de 5 millones de personas fuera de sus fronteras, y generó 7 millones de desplazados internos. Este conflicto se suma a las crisis prolongadas en África, Oriente Medio y América Latina, donde la violencia, la inestabilidad política y el crimen organizado continúan impulsando grandes movimientos migratorios forzados.

En África los conflictos generan desplazamientos masivos dentro y fuera de las fronteras de estos países, afectando tanto a

refugiados como a desplazados internos. En Oriente Medio las guerras y en América el crimen organizado y la violencia generalizada continúan y son la causa principal de desplazamientos forzados en países como El Salvador, Guatemala y Colombia, que se añaden a los flujos migratorios que ya existían provenientes de Venezuela, México y Costa Rica.

Las zonas de Asia y el Pacífico han experimentado el desplazamiento de 7,7 millones de personas y la apatridia de 1,4 millones, siendo Afganistán y Myanmar los principales focos de esta crisis. Los conflictos en estas regiones parecen estar lejos de resolverse, y las proyecciones para los próximos años son sombrías.

En este escenario global de inestabilidad la guerra en Ucrania añadió una dimensión nueva y urgente a la crisis de desplazamientos forzados. Este conflicto generó no solo un desplazamiento masivo dentro de Europa, sino que puso de relieve la necesidad de respuestas coordinadas y rápidas en materia de protección internacional y asistencia humanitaria, resaltando las disparidades en la respuesta de los estados europeos frente a crisis similares en otras partes del mundo, nutriendo un debate que a día de hoy sigue siendo encendido.

En 2023 todas las cifras mencionadas aumentaron y los sistemas de protección de refugiados, especialmente en Europa, se han visto desbordados. Las tensiones políticas y sociales que acompañan estos movimientos masivos de personas han puesto en evidencia las limitaciones de los marcos normativos actuales, como la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea. Este contexto subraya la necesidad de repensar las políticas de asilo y migración en una sociedad donde este tipo de movimientos serán cada vez más complejos y prolongados.

A lo largo de este escrito, no pretendo más

que analizar las respuestas legales y políticas que los países europeos, especialmente España, han implementado para hacer frente a estas crisis, con un enfoque particular en la protección temporal ofrecida a los desplazados de Ucrania. Además, mostraré cómo la evolución del desplazamiento forzado entre 2022 y 2024 ha presionado los sistemas de asilo en todo el continente, generando debates sobre la capacidad de Europa para gestionar adecuadamente los flujos migratorios de diversa procedencia, ya que, dependiendo del lugar de procedencia, se les dispensa un trato distinto y deben acceder a los sistemas de asilo, en detrimento de otras opciones más rápidas o fluidas como la protección temporal en la actualidad.

II. CONCEPTOS JURÍDICOS: ASILO, CONDICIÓN DE REFUGIADO, PROTECCIÓN INTERNACIONAL, SUBSIDIARIA Y TEMPORAL

El derecho a la protección de personas desplazadas está regulado a través de diversas figuras jurídicas que, aunque pueden parecer similares, responden a situaciones legales diferentes. Estas figuras incluyen el asilo, la condición de refugiado, la protección internacional, la protección subsidiaria y la protección temporal. Antes de seguir, es necesario analizar estos conceptos fundamentales en el marco del Derecho internacional y europeo, estableciendo cómo se han configurado las bases legales sobre las que se asienta la protección de los desplazados ucranianos en el contexto de la crisis de 2022.

Por un lado, concurre el asilo. Se trata de un derecho humano reconocido en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, que establece que cualquier persona que tenga un temor fundado de ser perseguida en su país de origen debido a su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, tiene derecho a buscar protección

en otro país. Este derecho está incorporado en la legislación europea a través del artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en España, por la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que establece el derecho de asilo y la protección subsidiaria. El asilo implica un procedimiento más complejo y prolongado que la protección temporal, porque requiere la evaluación individualizada de cada caso. Los solicitantes deben demostrar la existencia de una persecución personal en su país de origen, lo que se evalúa mediante entrevistas y pruebas documentales. Así pues, es interesante analizar la Sentencia de la Audiencia Nacional (2022, 2 de marzo), Roj: SAN 1162/2022), cuyo fallo desestima la petición de asilo e incluso la de protección subsidiaria por no encontrar el Tribunal motivos suficientes al examinar el caso de forma individualizada.

Por otra parte, el marco teórico de esta materia incluye la condición de refugiado, que se otorga a aquellas personas que han sido reconocidas como tales bajo la Convención de Ginebra de 1951. A tal fin, una persona debe demostrar que sufre persecución en su país de origen por uno de los motivos establecidos en la Convención (ya sea raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas). Este reconocimiento implicará la protección del principio de no devolución, es decir, el derecho fundamental y protector de no retorno a un país donde su vida o libertad estén en peligro.

En la UE la figura del refugiado está armonizada a través de la Directiva 2011/95/UE (Directiva de Cualificación), que establece normas comunes para la concesión de protección internacional en los estados miembros. Pero existen discrepancias entre unos Estados y otros, en función del país de origen del solicitante. Durán Ruiz (2023) ha ahondado en este asunto mediante artículos de investigación,

mostrándonos que existe un tratamiento diferenciado de los desplazados ucranianos frente a otros solicitantes de asilo, como los de Siria o Afganistán, y esto ha generado debates sobre la coherencia y justicia de las políticas de asilo europeas.

El concepto de protección internacional abarca tanto el derecho de asilo como la protección subsidiaria. Una persona puede ser beneficiaria de protección internacional si cumple los requisitos para ser reconocida como refugiada o si, aunque no cumpla con esos requisitos, necesita protección porque exista un riesgo grave en su país de origen. Esta figura se contempla en la Directiva 2011/95/UE y en la normativa española a través de la ley mencionada que lo desarrolla. Es necesario destacar aquí, en el contexto de la crisis ucraniana, la flexibilidad del sistema jurídico español, que permitía antes del conflicto la rápida concesión de protección subsidiaria a los ciudadanos ucranianos que no eran propiamente calificados como refugiados, demostrando una adaptación a las circunstancias particulares de cada caso. La protección subsidiaria se otorga a aquellas personas que, aunque no cumplen con los criterios para ser reconocidas como refugiadas, sufren un riesgo real si regresan a su país de origen. Estos daños incluyen la pena de muerte, tortura, tratos inhumanos o degradantes, o un riesgo grave por violencia indiscriminada debido a un conflicto armado. Llegados a este punto es interesante mostrar un ejemplo de cómo la Audiencia Nacional falla en marzo del año 2022 Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Séptima. (2 de marzo de 2022).

Por otra parte la Sentencia de la Audiencia Nacional 2585/2019, concediendo la protección subsidiaria a un ciudadano ucraniano debido a la situación de violencia indiscriminada en su país. Lo que se está haciendo aquí, por lo tanto, es poner en marcha los mecanismos que prevé la ley en

su artículo 10 c, relativo a los daños graves, ya que según esta: “Constituyen los daños graves que dan lugar a la protección subsidiaria prevista en el artículo 4 de esta ley:

a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material;

b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante;

c) Las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno”.

En el caso de la sentencia mencionada, hay expresa mención al punto c.

La protección temporal es un mecanismo de carácter excepcional, y se encuentra previsto en la Directiva 2001/55/CE, que permite a los estados miembros de la Unión Europea otorgar protección inmediata a personas desplazadas en situaciones de afluencia masiva. A diferencia del asilo y la protección subsidiaria, que requieren evaluaciones individuales, la protección temporal se concede de manera colectiva y rápida, facilitando la gestión de crisis humanitarias como la que provocó la invasión rusa a Ucrania en 2022. Es necesario indicar que esta fue activada por primera vez en la historia de la UE mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo. España implementó esta protección mediante las Órdenes PCM 169/2022 y 170/2022. La protección temporal proporciona a las personas desplazadas un permiso de residencia y trabajo, acceso a servicios sociales, educación y el principio de no devolución, con la posibilidad de ser renovada anualmente hasta un máximo de tres años. Como destaca Joana Abrisketa (2023), esta activación de la protección temporal ha sido única en su naturaleza, marcando un hito en la política europea de

asilo y protección internacional, especialmente en comparación con crisis anteriores como la de Siria.

III. PROTECCIÓN TEMPORAL EN DERECHO EUROPEO Y DERECHO ESPAÑOL

¿En qué consiste la protección temporal? Se trata de una medida excepcional encaminada a ofrecer una respuesta rápida y certera ante situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas. Establecida por la Directiva 2001/55/CE del Consejo Europeo, esta responde a emergencias humanitarias derivadas de conflictos armados u otras crisis. Al aplicarla, se alivia la presión de los sistemas de asilo convencional y se permite una acogida inmediata y colectiva.

En concreto, la Directiva 2001/55/CE fue aprobada tras la crisis de refugiados acaecida por la Guerra de los Balcanes, cuyo objetivo era permitir que los estados miembros brindaran protección temporal sin analizar los casos de forma individual, como se hace en un proceso de asilo normalmente. Hablamos, por lo tanto, de una situación de afluencia masiva que requiere una respuesta urgente.

La directiva se activó por primera vez el 4 de marzo de 2022 a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, en respuesta a la invasión rusa a Ucrania. Este paso marcó un hito, porque en la UE nunca antes se había utilizado este mecanismo, pese a crisis migratorias anteriores como la Guerra de Siria. La excepcionalidad de esta activación subraya la magnitud de la crisis ucraniana, que en cuestión de semanas desplazó a millones de personas dentro y fuera del país.

Como parte de su compromiso con la Directiva 2001/55/CE, España implementó el régimen de protección temporal a los desplazados ucranianos mediante dos

órdenes clave. Por una parte la Orden PCM 169/2022, relativa al procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a las personas afectadas por el conflicto en Ucrania, que facilitó el acceso a la residencia legal, al permiso de trabajo, a los servicios sociales, a la educación, al alojamiento y a la alimentación si se precisaba en caso de necesidad, y, por supuesto, la activación del principio de no devolución, sin necesidad de esperar un largo proceso de asilo. Y, por otra parte, la Orden PCM 170/2022, que extendía la protección temporal a otras personas afectadas, como ciudadanos de terceros países que residían legalmente en Ucrania antes de la invasión y que no podían regresar de manera segura a sus países de origen, así como familiares cercanos de los beneficiarios de esta protección. En ambos casos, estas órdenes promovían una gestión rápida y coordinada ante la llegada masiva de personas a España, y el disfrute de los derechos mencionados.

A diferencia del asilo, que requiere una evaluación individualizada, la protección temporal se concedió colectivamente, garantizando una acogida rápida y eficaz. Aunque inicialmente otorgada por un periodo de un año, en 2023 se prorrogó hasta 2024, y este año ha vuelto a prorrogarse, dado que el conflicto en Ucrania continúa sin resolverse.

Pero esta protección temporal es una medida excepcional. Está pensada para responder a situaciones de emergencia en las que el sistema de asilo ordinario no podría ofrecer una respuesta rápida. Sin embargo, plantea preguntas sobre su naturaleza provisional, porque a corto plazo es un mecanismo eficiente, pero su carácter temporal genera incertidumbre para los beneficiarios y para los propios juristas que atienden a las personas en el contexto de la crisis. Añadido a todo esto, se ha puesto de manifiesto que el sistema tiene una serie de limitaciones, en particular si el conflicto se prolonga

más allá del periodo máximo de tres años previsto por la Directiva. El uso de este mecanismo, por lo tanto, nos hace examinar detenidamente la necesidad de buscar otras soluciones permanentes para los desplazados que, al final del periodo de protección, no puedan regresar a su país de origen ni integrarse plenamente en sus países de acogida. No eran pocos, sobre todo al principio, los ciudadanos de Ucrania que solicitaban otro tipo de regularización más allá de la tarjeta provisional renovable anualmente; sin embargo, de momento ofrecer cualquier otro tipo de regularización no tiene sentido, ya que esta es la manera más rápida, pero no incompatible con la solicitud de la condición de refugiado.

IV. DECISIÓN EJECUCIÓN (UE) 2022/ 382 DEL CONSEJO DE 4 DE MARZO DE 2022 Y ANÁLISIS DE LAS ÓRDENES PCM 169/2022 Y 170/2022

La activación de la protección temporal a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, constituyó un punto de inflexión en la política de protección de la UE, al aplicar por primera vez desde su creación la Directiva 2001/55/CE, que fue una respuesta a la crisis humanitaria que provocó un éxodo masivo; una situación que requería una respuesta rápida y efectiva ante la llegada repentina de millones de desplazados a los estados miembros de la UE. Proporcionaba una solución viable para aliviar la presión sobre los sistemas de asilo, permitiendo a los estados implementar medidas urgentes sin la necesidad de evaluaciones individualizadas, como he comentado. En el caso de España, las Órdenes PCM 169/2022 y PCM 170/2022, implementaron la Decisión de Ejecución, y regularon la concesión de protección temporal a los desplazados del conflicto ucraniano. Estas normativas garantizaron en su momento esa necesaria respuesta rápida a la crisis humanitaria, proporcionando a los desplazados la integración

en el mercado laboral y el acceso a servicios esenciales sin necesidad de someterse al proceso de asilo formal. Pero, ¿de qué derechos hablamos bajo ese “paraguas protector” denominado “protección temporal”? En realidad, hablamos de derechos integradores necesarios y básicos, como son:

- Permiso de residencia temporal, con derecho a ser renovado anualmente mientras persistan las condiciones de conflicto.
- Permiso de trabajo para mayores de edad, facilitando su integración en el mercado laboral español.
- Acceso al sistema de salud.
- Acceso a la educación para menores de edad.
- Asistencia social, que incluye alojamiento, manutención y ayudas económicas para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, aunque en el caso de las llegadas masivas de personas de Ucrania se facilitó de forma directa sin un estudio previo de vulnerabilidad en muchas ocasiones.

¿Y qué ocurre con las prórrogas? Ocurre que la protección temporal otorgada inicialmente por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 ha sido prorrogada hasta 2024, y este año ha vuelto a prorrogarse, debido a la continuidad del conflicto en Ucrania, hasta marzo del año 2025. La UE, incluida España, ha decidido mantener esta protección mientras persistan las condiciones de riesgo en Ucrania.

Sin embargo, la naturaleza provisional de esta protección plantea incertidumbres. A medida que el conflicto se prolonga, los estados miembros deben continuar observando y aplicando la posibilidad de extender la

protección más allá del límite de tres años o derivar a los beneficiarios hacia otros regímenes de protección internacional, como el asilo o la protección subsidiaria. A diferencia de estos últimos, del asilo y la protección subsidiaria, que requieren evaluaciones individuales, la protección temporal se concede de manera colectiva y rápida, facilitando la gestión de crisis humanitarias como la que provocó la invasión rusa a Ucrania en 2022, “al otorgar la posibilidad de proporcionar una protección inmediata y colectiva que evita el colapso de los sistemas de asilo de los Estados miembros” (González Enríquez, 2022).

En este contexto, Santiago Soldevila Fragoso (2022) destaca que la protección temporal, si bien ha sido efectiva, también plantea dificultades estructurales, porque no está diseñada para gestionar situaciones de desplazamiento prolongado. Los beneficiarios de protección temporal pueden quedar atrapados en una situación de limbo jurídico si no se adoptan nuevas soluciones legales; un desafío, que de seguir así tendrán que abordar conforme avance la crisis en el tiempo.

V. PROCEDIMIENTOS DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN (TEMPORAL E INTERNACIONAL)

El procedimiento para solicitar protección en España varía dependiendo del tipo de protección a la que se accede, ya sea esta protección temporal o protección internacional, que incluye tanto el asilo como la protección subsidiaria. La crisis ucraniana ha convertido a la protección temporal en el mecanismo más utilizado debido a su simplicidad y rapidez. Sin embargo, es esencial comprender cómo funcionan estos dos sistemas en paralelo.

La protección temporal fue diseñada para ofrecer una respuesta rápida a situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas. En España, los solicitantes debían registrarse en las oficinas de extranjería o en los puntos

habilitados por la Policía Nacional, incluyendo toma de datos personales y biométricos, y se realizaba y realiza de manera ágil para obtener protección rápidamente.

Para acceder a la protección temporal, los solicitantes deben presentar documentos acreditativos ucranianos o de residencia legal en Ucrania. Los ciudadanos de terceros países que residían en Ucrania también pueden optar a este tipo de protección, al menos hasta septiembre de este año (2024).

A diferencia de la protección internacional, el proceso de solicitud de protección temporal es expedito. En la mayoría de los casos, los permisos de residencia y trabajo se conceden entre 24 y 72 horas, lo que permite una rápida integración.

La protección internacional resulta un proceso considerablemente más complejo y requieren una evaluación detallada e individualizada como he indicado, ya que:

- "Los solicitantes pueden presentar su solicitud **ante las Oficinas de Policía Nacional habilitadas, o en las Oficinas de Asilo y Refugio, CIEs, Fronteras, Aeropuertos o Puertos**, proporcionando detalles sobre los motivos de persecución en su país de origen. La evaluación implica entrevistas exhaustivas para determinar la veracidad de los hechos alegados".
- La resolución de las solicitudes de asilo o protección subsidiaria puede tardar varios meses o incluso más de un año, debido a la necesidad de verificar pruebas y analizar las condiciones en el país de origen del solicitante.
- Durante el proceso, los solicitantes tienen derecho a permanecer en España y recibir asistencia básica (alojamiento, manutención y atención sanitaria). Sin

embargo, a diferencia de la protección temporal, no se les otorga un permiso de trabajo de manera automática mientras se evalúa su solicitud.

- Añadido a la anterior el proceso para solicitarla vía telefónica, mediante cita previa, suele ser complicado por la dificultad de obtener citas, llegando a dilatarse en el tiempo en ocasiones incluso meses. Esto hace que las personas se frustren y sientan que no avanzan en el proceso por la lentitud y la imposibilidad de acceso a la administración, y que la obtención del acceso a la cita de Manifestación de voluntad de solicitar protección internacional se convierta en una “odisea”.

La diferencia clave entre la protección temporal y la protección internacional radica en la rapidez y la naturaleza del procedimiento. Mientras la Protección temporal es un mecanismo excepcional aplicado a colectivos en situaciones de emergencia permitiendo una resolución rápida (en cuestión de días), su carácter temporal genera incertidumbre ya que su duración está sujeta a prórrogas periódicas. Sin embargo, la Protección internacional, aunque es más lenta y exhaustiva, ofrece una solución más estable y duradera. Los beneficiarios de asilo o protección subsidiaria pueden obtener permisos de residencia de larga duración y, en un futuro, optar por la nacionalidad española. El proceso implica una evaluación individual de cada solicitante, lo que garantiza un análisis profundo de cada caso.

En su análisis de la acogida de refugiados ucranianos, Carmen González Enríquez (2022) subraya los problemas a los que se enfrenta la UE, incluida España, para gestionar de manera eficiente las solicitudes de protección temporal e internacional ante la magnitud de la crisis. La necesidad de equilibrar la rapidez en la resolución con el cumplimiento

de garantías jurídicas ha sido y seguirá siendo un reto considerable, según la autora: “es necesario evitar que esta crisis devore las capacidades disponibles, que ya antes eran escasas, para atender a los que huyen de conflictos en otras zonas del mundo”. Por otro lado, si atendemos a la jurisprudencia española, sobre la denegación de asilo y el otorgamiento de protección subsidiaria "podemos ver como muchas de estas solicitudes se redirigen hacia la protección subsidiaria en lugar de recibir el Estatuto de Refugiado. Actualmente podemos ver como la OAR resuelve las solicitudes de las personas Malienses concediendo la protección subsidiaria en muchos de los casos".

Llegados a este punto, es necesario dejar constancia de que, en noviembre del año 2023, eran 192.000 las personas que se habían beneficiado de la protección temporal por ser desplazados de Ucrania desde el año 2022.

En noviembre del año 2023, fueron 163.642 las solicitudes de protección internacional presentadas, mientras que en el año 2022 fueron 119.240, esto indica un aumento de un 37,3% sólo en este pasado año. Los datos hasta agosto del año 2024 nos hablan de cifras aún mayores, ya que se han presentado hasta esa fecha 111.330 solicitudes, 42.044 de Venezuela, 28033 de Colombia, 7.270 de Perú, 6.998 de Mali y 5.492 de Senegal, de las cuales 105.620 se han solicitado una vez la persona está en territorio nacional, 4.316 en puesto fronterizo, 516 en CIE y 822 en embajada. ¿Qué suponen estos datos? Nos hablan de un incremento significativo en las solicitudes de protección internacional, y de una tendencia al alza en la llegada de personas que buscan refugio en España. El aumento del 37,3% en las solicitudes entre 2022 y 2023 ya indica una creciente demanda de asilo y protección, no solo por parte de desplazados ucranianos, sino también de personas provenientes de países como Venezuela, Colombia, Perú, Mali, y Senegal, por lo tanto, estamos

ante un fenómeno global. Si además nos centramos en que la mayoría de las personas realizan la solicitud una vez que están en territorio nacional (105.620 solicitudes), frente a las realizadas en puestos fronterizos, CIE o embajadas, esto nos muestra que la mayoría de las personas migrantes llegan a España a través de rutas irregulares o como "turistas" y después solicitan protección internacional al establecerse en España, como consecuencia de esto, nos encontramos ante un problema para el sistema de asilo en cuanto a la capacidad de respuesta, por lo tanto será necesario revisar y fortalecer el sistema de protección internacional en nuestro país, por la cantidad creciente de solicitantes que van a requerir una infraestructura adecuada y recursos suficientes para garantizar una evaluación justa y eficiente de cada caso.

En cuanto a otros datos de interés, es interesante poner de manifiesto que, según datos oficiales del año 2023 han sido resueltas las siguientes solicitudes como sigue:

- Estatuto de Refugiado: 7.327
- Protección Subsidiaria: 3.833
- Razones Humanitarias: 41.506
- Desfavorables: 35.397

Todo lo mencionado, evidencia un notable incremento en las solicitudes de protección internacional, como he reflejado, y la presión sobre el sistema de asilo en España. Tenemos por una parte también, a destacar, el gran número de resoluciones favorables por razones humanitarias (41.506) y el gran volumen de casos desfavorables (35.397), que demuestran la carga administrativa y la necesidad de optimizar los recursos humanos. Existe una necesidad de modificación normativa imperiosa para gestionar este aumento de manera eficaz, de eso no cabe duda. En los próximos años, se espera que esta tendencia continúe, haciendo crucial una reforma estructural del sistema de asilo para garantizar

una respuesta que necesariamente debe ser más ágil y equitativa.

VI. EXCEPCIONALIDAD DE LOS DESPLAZADOS DE UCRANIA

Lo que distingue a los desplazados ucranianos de otros flujos migratorios (Siria, Afganistán o Venezuela), no es solo la magnitud y rapidez del desplazamiento, sino también la respuesta excepcional por parte de la UE.

Una de las razones clave que explican esta excepcionalidad en la respuesta, es sin duda la proximidad geográfica. Desde febrero de 2022, millones de personas han cruzado la frontera de Ucrania en dirección a países limítrofes como son Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Hungría. Esto generó en su momento una presión inmediata sobre las infraestructuras de acogida de dichos países. A diferencia de otros conflictos, como el de Siria, el ucraniano se desarrolla en el corazón de Europa, urgiendo a dar una respuesta más rápida y coordinada. Añadido a esto, la afinidad cultural y política de algunos Estados miembros con Ucrania, así como la aspiración de Ucrania a integrarse en la UE reforzaron la percepción de que este conflicto afectaba directamente a los intereses de la comunidad europea, facilitando una mayor solidaridad y disposición a acoger a los desplazados. Durante el primer año del conflicto, se estima que más de 5 millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares. La Directiva de Protección Temporal permitió una regularización inmediata de los desplazados sin la necesidad de evaluaciones individuales, de gran utilidad todo ello para gestionar la afluencia masiva. Este enfoque contrasta con la gestión de otras crisis migratorias, donde los procedimientos de asilo convencionales han sido más lentos y sujetos a evaluaciones exhaustivas, en la actualidad se observa esto de forma cotidiana (por ejemplo en el caso de los solicitantes de asilo provenientes de países en conflicto de África).

La respuesta es muy distinta, solo hay que examinar la gestión de crisis durante la guerra civil en Siria, que también provocó un gran número de desplazados, en la que la UE decidió no activar la Directiva, dejando que cada país de la UE gestionara las solicitudes de asilo de forma individual, provocando que los tiempos de espera se prolongaran y que la capacidad de acogida fuera desigual entre los países europeos.

Como señala González Enríquez (2022), el conflicto en Ucrania ha demostrado la capacidad de la UE para reaccionar de forma rápida ante una emergencia, aunque ello ha generado incertidumbre y problemas en cuanto a la coordinación entre los Estados. La activación de la protección temporal también ha planteado debates sobre las diferencias en el trato entre los desplazados ucranianos y los de otras regiones. Durán Ruiz (2023) explica cómo esas diferencias en la gestión de estos flujos migratorios han generado discusiones sobre posibles casos de discriminación o, por el contrario, la aplicación justificada del Derecho de la UE:

“Desde 2001 han existido en la UE muchas y muy diversas situaciones de afluencia masiva que han implicado a «un número importante de personas desplazadas» buscando protección: el estallido de la denominada Primavera Árabe, las guerras de Siria, Irak, Afganistán, flujos muy elevados desde África Subsahariana, Venezuela y Centroamérica, intentos masivos de cruzar el Mediterráneo, etc. Todas y cada una podrían haber llevado a la aplicación de la Directiva de protección temporal pero no existió una decisión en tal sentido hasta el caso de Ucrania” (Durán Ruiz, 2022).

El futuro de los desplazados ucranianos sigue siendo en el año 2024 incierto. De momento, no parece que vaya a resolverse y los Estados miembros de la UE deberán decidir

si extienden la protección temporal o si permiten un cambio hacia otros mecanismos de protección internacional, como el asilo o la protección subsidiaria. Joana Abrisketa (2023) indica que la activación de la Directiva de Protección Temporal ha sido un evento aislado en el sistema de asilo de la UE, y es incierto si volverá a aplicar en otras crisis migratorias.

VII. DIFERENCIAS CON OTRAS PERSONAS DESPLAZADAS DE PAÍSES NO LIMITROFES CON EUROPA

Es imposible hablar de esta crisis de desplazados ucranianos sin mencionar el tratamiento diferencial en comparación con otros grupos de desplazados provenientes de conflictos recientes, como los de Siria, Afganistán o el África subsahariana, lo he mencionado a lo largo de este escrito, pero quisiera profundizar un poco más en ello, porque ha provocado un amplio debate sobre los motivos detrás de esta disparidad, que abarca desde factores geopolíticos y culturales hasta cuestiones relacionadas con la etnicidad y los prejuicios sociales.

Si exploramos las controversias que han surgido en torno a la gestión de la crisis ucraniana y cómo se compara con la respuesta que han recibido otros refugiados en Europa, debemos detenernos primero en cuales han sido las diferencias en la respuesta europea a los desplazados de Ucrania y otros conflictos. Hay que tener en cuenta que desde la invasión rusa en 2022, hasta el año en curso, podrían ser más de 8 millones de ucranianos han huido de su país, y la respuesta por parte de los países europeos ha sido en gran medida positiva si se compara con la respuesta más restrictiva y fragmentada que los refugiados de Siria, Afganistán o África han recibido en los últimos años. Según estudios de De Coninck (2022), esta diferencia en el trato puede explicarse por factores como la proximidad geográfica, o la percepción de una menor

amenaza simbólica, y una aparente solidaridad étnica entre europeos y ucranianos.

Desafortunadamente, los solicitantes de asilo provenientes de otras regiones han tenido que llevar a cabo procedimientos más largos y complejos, y una recepción dispar, dependiendo del país de acogida. Pero no sólo podemos detenernos aquí en el análisis, debemos ser conscientes del papel de la Geopolítica y también de los estereotipos raciales. Es un hecho, que los desplazados europeos han recibido un trato preferente en comparación con los desplazados de países del sur global.

Según Cénat et al. (2022), la percepción racial juega un papel crucial en esta diferencia de trato, ya que los refugiados provenientes de África o el mundo árabe deben superar obstáculos mayores tanto fronterizos, como relativos a contar con menos apoyo humanitario. Este tipo de respuesta desigual no solo refleja una cuestión geopolítica, sino también un prejuicio racial latente en los sistemas de asilo europeos. Los desplazados ucranianos, percibidos como "más similares" culturalmente a los europeos, han recibido una acogida más favorable, mientras que otros desplazados han sido objeto de políticas migratorias más restrictivas.

Los menores desplazados de Ucrania fueron tratados de forma ágil y prioritaria por el Gobierno y por las Administraciones, como se destaca en las conclusiones del encuentro organizado por la Fundación Aequitas y el Consejo General del Notariado, y los expertos resaltaron el esfuerzo conjunto de instituciones para garantizar la protección de estos menores acompañados o no o bajo tutela de familiares lejanos (Pérez Dorca 2022). Sin embargo, ¿es la respuesta ante la llegada de menores no acompañados a España igual de ágil cuando provienen de otras áreas? La realidad es que los menores no acompañados de otras zonas como África, se enfrentan a procesos de acogida más burocráticos y

prolongados y bajo una óptica más restrictiva, con menos recursos, esto nos muestra una evidente desigualdad en el tratamiento de los menores que devienen en más vulnerables según el país de origen.

¿Qué consecuencias acarrea este tratamiento diferencial? La primera consecuencia han sido las críticas hacia los sistemas migratorios europeos, que parecen ofrecer mayores facilidades a los desplazados ucranianos en comparación con los desplazados de otras regiones. Esto ha sido especialmente evidente en el modo en que los medios de comunicación han presentado a los refugiados ucranianos como víctimas inocentes, en contraste con los desplazados africanos o árabes, quienes a menudo son retratados como una amenaza para la seguridad. Iberi y Saddam (2022) analizaron esta diferencia de percepción mediática, revelando cómo los refugiados africanos suelen ser percibidos como una carga social en Europa, mientras que los ucranianos son vistos bajo un prisma más empático y humano.

Si la respuesta eficaz y rápida para los desplazados de Ucrania ha sido un éxito en términos de gestión de la emergencia, también ha puesto de manifiesto las carencias en la respuesta a otras crisis, como la actual crisis migratoria en España, apertura de informativos casi diarios a lo largo de este mismo año (año 2024). Ceccorulli (2023) argumenta que la respuesta excepcional para los desplazados ucranianos contrasta con la falta de coordinación en otras crisis migratorias, y esto pone de relevancia de nuevo que existe una necesidad urgente de equilibrar y estructurar las políticas de asilo europeas. Entonces, ¿a qué se está enfrentando el sistema de asilo europeo? A largo plazo, a poder garantizar que los sistemas de asilo puedan responder de manera equitativa y sin discriminación a las futuras crisis migratorias, sin importar el origen étnico o geográfico de los desplazados, es decir, Europa necesita un punto de partida para llevar a cabo

políticas migratorias encaminadas hacia una Justicia social sólida.

VIII. OPINIÓN DE ALGUNOS PROFESIONALES DEL SECTOR

A raíz de toda la crisis propiciada por el conflicto, se han suscitado, como no podía ser de otra manera, una serie de reflexiones y críticas entre juristas, expertos, y estudiosos del asilo. Muchos de estos profesionales, trabajan a diario en la atención de los solicitantes de protección internacional y también han trabajado desde el inicio de la crisis con los desplazados provenientes de Ucrania y de otros tantos lugares en conflicto, no sólo en marzo del año 2022, sino que han estado presentes en las crisis de Siria, y la primera de Ucrania, desde el año 2014. Al tiempo que han atendido o han observado dichas atenciones, han sido críticos en cuanto a cómo las políticas europeas y españolas han tenido que adaptarse rápidamente para hacer frente a la magnitud del desplazamiento. En este penúltimo apartado, recopilaré las que considero perspectivas relevantes de juristas involucrados en la gestión de la crisis, abordando tanto las medidas que se han podido considerar un éxito, como los problemas presentes y futuros del sistema de protección vigente.

¿Estamos ante una Protección Temporal como solución inmediata, pero limitada? Según el abogado Antonio Núñez Ruiz, miembro del equipo jurídico de Cruz Roja en Málaga, y referente de la atención jurídica en esa entidad desde el año 1999, sí. La protección temporal, activada en 2022, permitió una rápida regularización de los desplazados ucranianos. Núñez destaca que este mecanismo fue crucial para evitar el colapso del sistema de asilo tradicional, que no hubiera sido capaz de tramitar el volumen de solicitudes en tan corto plazo. No obstante, también subraya las limitaciones de esta figura: “Si bien la protección temporal ha sido ágil y eficaz en el corto plazo, plantea interrogantes sobre la estabilidad a largo plazo de los beneficiarios”

(Extracto entrevista a Antonio Núñez Ruiz, 2022) El propio Núñez, indica también a lo largo de la entrevista que la protección temporal es menos garantista que la subsidiaria, porque esta permite a sus beneficiarios una residencia más estable y un marco legal más definido. También critica que, aunque el sistema de protección temporal ha sido de gran utilidad, su propia naturaleza como elemento provisional genera incertidumbre sobre el futuro de las personas desplazadas si el conflicto se prolonga más allá de los tres años permitidos.

Actualmente, nos encontramos en el punto en el cual esto se rebasará, y en tal caso ¿Qué pasará después? ¿Continuarán facilitando prórrogas anuales? ¿Hasta cuándo?

Otros expertos, también han identificado diversos problemas en la aplicación práctica de la protección temporal. Entre las principales preocupaciones se encuentra la necesidad de prórrogas continuas y la integración de los desplazados en los países de acogida. Joana Abrisketa, profesora de Derecho Internacional, comenta que “la activación de la Directiva de Protección Temporal fue un paso necesario, pero ahora enfrentamos el reto de garantizar una integración adecuada y a largo plazo para los desplazados que no podrán regresar a Ucrania en un futuro próximo” (Abrisketa, 2023). Con estas palabras, se pone de manifiesto que existe una necesidad de articular mecanismos de transición hacia formas más permanentes de protección internacional

Y, llegados a este punto, ¿qué podemos esperar sobre el sistema de Asilo Europeo? Existe una coincidencia de opiniones en juristas que indican que el conflicto en Ucrania ha puesto a prueba los límites del sistema de asilo europeo. Según Núñez, “la crisis ucraniana ha demostrado la capacidad de Europa para reaccionar ante emergencias, pero también ha revelado las deficiencias estructurales del sistema de asilo. Necesitamos una

reforma que permita respuestas más ágiles, pero con mayor seguridad jurídica para los beneficiarios a largo plazo". Estas observaciones resaltan la necesidad de revisar las políticas de protección internacional, no solo para abordar crisis inmediatas, sino también para prever soluciones más sostenibles a largo plazo.

Por último, según Durán Ruiz, el Sistema Europeo Común de Asilo,

“al descansar todavía en muchos aspectos en la normativa y prácticas interna de los Estados miembros, provoca un trato diferenciado entre personas necesitadas de protección internacional que se encuentran en la misma situación, pero tienen distintas circunstancias personales o nacionalidad” (Durán Ruiz, 2023).

IX. SEGOS Y SUS POSIBLES IMPLICACIONES EN LAS POLÍTICAS DE ASILO

Desde el inicio del conflicto en Ucrania, los medios de comunicación han desempeñado un papel fundamental en la forma en que la población europea ha percibido y empatizado con los desplazados ucranianos. La perspectiva de los sesgos cognitivos, ampliamente explicada y analizada por el Dr. Daniel Kahneman (Premio Nobel de Economía 2002), nos explica cómo influyen en las respuestas rápidas de las personas ante diferentes situaciones, y esto lo podemos enlazar brevemente con el rol de los medios y la narrativa de la “víctima europea”.

Si recordamos las imágenes ofrecidas constantemente por los medios (desde 2022), así como los relatos de los desplazados, todo ello ha podido contribuir en la construcción de una narrativa de “víctima europea” cercana y culturalmente similar. Así que la cobertura intensiva y constante del conflicto

ucraniano ha podido propiciar el hecho que las situaciones de los desplazados resultaran más accesibles emocionalmente para el público europeo. Esto tiene su contraste en la manera en que se ha informado sobre otras crisis migratorias recientes, como las de Siria, Afganistán, Mali o Senegal, donde los refugiados han sido presentados bajo un enfoque no de víctima, sino cercano a lo que sería un problema para la seguridad o un problema relacionado con la presión migratoria, lo que ha podido generar respuestas más distantes y menos empáticas por parte de la opinión pública.

Pero siguiendo con la empatía cultural y los sesgos de similitud, el sesgo de confirmación, que se manifiesta cuando las personas buscan información que confirme sus creencias preexistentes, podría haber promovido que los habitantes de los países europeos pensarán que los ucranianos son más "parecidos" a los europeos, tanto cultural como racialmente, reforzando todo ello la narrativa de que son "más dignos" de protección. Este sesgo ha facilitado una mayor aceptación por parte de la sociedad europea de cualquier medida que se tomara a nivel legislativo para protegerles en comparación con otras crisis en las que los desplazados no eran percibidos como culturalmente cercanos. Los refugiados de Siria y Afganistán, por ejemplo, a menudo han sido presentados como culturalmente diferentes y potencialmente conflictivos para las sociedades de acogida, y esto ha podido crear en los habitantes de los países receptores una semilla de desconfianza y el rechazo en algunos sectores de la población. El sesgo de similitud, por lo tanto, puede haber jugado un papel importante a la hora de diferenciar la forma en la que se percibe a los grupos de desplazados.

Desde el principio, se hizo hincapié en la vulnerabilidad de los desplazados ucranianos, lo que facilitó una mayor aceptación y empatía y, por el contrario, en otras crisis migratorias podemos percibir que la narrativa se

centra más en la seguridad, las amenazas, los centros desbordados y los recursos al límite, lo que ha podido influir negativamente en la percepción pública de los refugiados y ha podido contribuir a la construcción de estereotipos negativos hacia ellos. Podríamos hablar sin tapujos de la necesidad de una cobertura mediática más equilibrada, y de que los medios faciliten una información más consciente de los sesgos que pueden influir en la percepción pública. La forma en que se presenta a los desplazados de diferentes crisis tiene implicaciones profundas en la manera en que la sociedad los recibe y en las políticas de asilo que se desarrollan posteriormente, y esta sí es una pieza importante en este artículo, porque será esa misma narrativa mediática la que no solo afectará a la opinión pública, sino que también puede influir en las decisiones políticas, creando escenarios desiguales para diferentes grupos de refugiados.

Si enlazamos lo anterior con la excepcionalidad de la activación de la Directiva de Protección Temporal, ¿por qué nunca antes se había activado la Directiva 2001/55/CE de forma excepcional como ocurrió en el 2022? En el caso del conflicto en Siria y en Afganistán, ¿no pudo haberse llevado a cabo dicha aplicación? Se plantean al hilo de esta cuestión, ciertos interrogantes de difícil respuesta sobre por qué la Unión Europea no ha implementado este mecanismo en otras situaciones de afluencia masiva de desplazados. Este doble rasero en la aplicación de la normativa ha suscitado críticas de discriminación y desigualdad en el trato hacia refugiados provenientes de diferentes orígenes.

X. CONCLUSIONES

Debo dejar claro que, bajo mi punto de vista, la protección temporal ha sido, sin duda, un recurso crucial e innovador implementado por la Unión Europea en respuesta al conflicto en Ucrania. Y que, sin este mecanismo introducido por la Directiva 2001/55/CE, no hubiera sido posible una respuesta inmediata y coordinada a una crisis

humanitaria sin precedentes en el continente europeo. Su activación marcó un antes y un después en la gestión de flujos masivos de desplazados, al permitir a los estados miembros otorgar protección temporal a millones de personas en un tiempo récord, y, lo que es más importante sin la necesidad de evaluaciones individuales exhaustivas, como ocurre con la protección internacional.

Para entender este proceso y su inmediatez es necesario tener en cuenta la proximidad geográfica con la zona de conflicto y la afinidad cultural. Ambos factores son clave a la hora de entender esa respuesta tan rápida. Centrémonos en la afinidad cultural, e incluso en la política. Muchos estados miembros compartían con ese país costumbres, cultura, religión, y debemos añadir a esto la aspiración de Ucrania de unirse a la Unión Europea y su implicación geopolítica. Todos estos factores facilitaron que los países receptores fueran más solidarios y estuvieran dispuestos a implementar medidas de apoyo de manera inmediata. Sin embargo, es importante resaltar que esta disposición no siempre ha estado presente en conflictos anteriores, o en otros conflictos actuales fuera de Europa, lo que ha suscitado una acertada crítica significativa sobre la equidad de las políticas migratorias europeas.

Así que, por un lado, gracias a esta activación de la protección temporal se alivió la presión sobre los sistemas de asilo convencionales, pero a día de hoy estos siguen enfrentándose a una demanda cada día más elevada. La falta de capacidad para gestionar solicitudes de protección de manera rápida y eficaz es un reto que en el año 2024 tienen España y el resto de los Estados miembros que, a pesar de los esfuerzos por implementar procedimientos rápidos, han visto su sistema de protección internacional afectado.

Una de las principales preocupaciones es el futuro de estos sistemas si el conflicto en Ucrania se prolonga más allá de marzo de

2025, porque estas personas desplazadas necesitan también acceder a una estabilidad más allá de cualquier medida provisional. La saturación podría derivar en problemas estructurales a largo plazo, no solo para los desplazados de Ucrania, sino también para solicitantes de otras crisis que recurren al sistema de asilo. Pero, cuando nos centramos en los desplazados de Ucrania, el tipo de duración limitada de la protección temporal (máximo de tres años) plantea un desafío considerable. En el año 2025 estaremos ya en ese límite y, a medida que se aproxima el final de este periodo, los estados miembros deberán decidir si prorrogan esta protección o si los beneficiarios deben transitar a otros mecanismos de protección, como el asilo o la protección subsidiaria, lo cual colapsaría el sistema. Esta incertidumbre genera una presión adicional sobre los sistemas nacionales, especialmente si los desplazados no pueden regresar a Ucrania ni integrarse plenamente en sus países de acogida.

Es necesaria una reforma integral de las políticas de asilo y de protección en la Unión Europea, que considere no solo las respuestas rápidas a emergencias, sino también la creación de un sistema coherente y equitativo que sea aplicable a todos los desplazados, independientemente de su origen geográfico o de la naturaleza del conflicto. Este punto debe ser revisado por parte de la sociedad en su conjunto, porque desde ella se presiona a los poderes públicos para llevar a cabo medidas de calado más restrictivo o más ágiles y favorables a los distintos flujos migratorios, y esto enlaza con los sesgos presentes en las sociedades receptoras de estos flujos.

A lo largo de 2024, la avalancha de solicitudes de protección temporal e internacional en España ha exacerbado los problemas de capacidad del sistema de asilo; faltan recursos, tanto económicos como humanos, y esto ha llevado a un colapso que afecta a la calidad y rapidez de las respuestas. Las solicitudes de la protección internacional han creado cuellos

de botella en el sistema, y se plantea la necesidad de una reforma estructural que permita una gestión más eficiente de los recursos. La crisis de Ucrania ha actuado como catalizador para evidenciar estas deficiencias, pero también para subrayar la importancia de una política de asilo más robusta, equitativa, coherente y coordinada a nivel europeo.

X. BIBLIOGRAFÍA

1. Abrisketa, J. (2023). La activación de la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE para los refugiados ucranianos: un hecho aislado en el sistema de asilo de la UE. En J. M. Pérez de Nanclares & D. González Herrera (Eds.), *Desafíos jurídicos en la gestión internacional y europea de los flujos migratorios* (pp. 187-216). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
2. ACNUR. (2021-2022-2023). Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2022. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/es-es/tendencias-globales.html>
3. Ceccorulli, M. (2023). La necesidad de una política unificada de asilo en la Unión Europea ante la crisis de desplazados. *Revista de Política Migratoria Europea*, 15, (45-68).
4. Cénat, J. M., et al. (2022). Discriminación racial y las diferencias en la acogida de refugiados en Europa. *Journal of Migration Studies*, 28 (234-256).
5. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/ukraine-refugees-eu/>
6. Cruz Roja Española. (2022). Informe sobre la crisis de Ucrania. <https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/cruz-roja-tesis-ucrania>.
7. De Coninck, D. (2022). Solidaridad étnica y la percepción de amenaza en la acogida de refugiados ucranianos. *European Journal*

- of Refugee Law*, 24 (122-138).
8. Durán Ruiz, F. J. (2023). Diferencias de trato en los Estados miembros ante la afluencia masiva de personas desplazadas y solicitantes de protección internacional: ¿Discriminación o aplicación justificada del Derecho de la Unión? *Deusto Journal of Human Rights*, 12, (199-227)
 9. Durán Ruiz, F. J. (2022). La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 73, 951-993. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.0>
 10. Durán Ruiz, F.J (2023) *Deusto Journal of Human Rights Revista Deusto de Derechos Humanos* No. 11/2023 DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr122023>
 11. European Database of Asylum Law. ECtHR T.I. v. The United Kingdom, Application N° 43844/98, Decision as to the Admissibility, 7 March 2000
 12. González Enríquez, C. (2022). La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres. *Análisis del Real Instituto Elcano*.
 13. <https://eacnur.org/es/refugiados-sirios>
 14. <https://www.inclusion.gob.es/es/ucrania/actualidad/noticias/tramitesproteccion-temporal-desplazados-ucrania.htm>
 15. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2022/090322-desplazadosucrania.aspx>
 16. Iberi, N., & Saddam, R. (2022). Análisis del encuadre mediático de los refugiados africanos y ucranianos en la UE. *Media and Migration Review*, 18 (87-110)
 17. Kahneman, D. (2011). *Pensar rápido, pensar despacio*. Nueva York: Editorial Debate.
 18. La protección internacional de los solicitantes de asilo: guía práctica para la abogacía, Autores: Ana María Torres, Noemi Alarcón y Patricia Bárcena con la colaboración de Acnur España (M-18350-2017)
 19. Las fronteras de la ciudadanía en España y la Unión Europea. Actas del II y III Encuentro de jóvenes investigadores en derecho de inmigración y asilo. (pag 361 y ss) Dra. Nuria Arenas Hidalgo
 20. <https://www.interior.gob.es/open-cms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-anteriores/anuario-estadistico-de-2023/>
 21. Ministerio del interior. Subsecretaría del Interior. Dirección General de protección Internacional. Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Nota metodológica.
 22. Núñez Ruiz, Antonio. Responsable de atención jurídica del programa de refugiados de Cruz Roja Málaga. (Entrevista realizada en marzo de 2022).
 23. Soldevila Fragoso, S. (2022). La excepcional protección temporal para el éxodo ucraniano. *Actualidad administrativa*

XI. ANEXO LEGISLACIÓN

1. Acervo de Schengen de 14 de junio de 1985
2. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C/83/02)
3. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de adhesión de España de 22 de julio de 1978 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978. Corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de noviembre)
4. Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022. (2022). Diario Oficial de la Unión

- Europea
5. Decisión del Consejo de Europa 1999/435/CE de 20 de mayo de 1999.
 6. Directiva 2001/55/CE del Consejo de la UE. (2001). Directiva sobre protección temporal en casos de afluencia masiva de desplazados. *Diario Oficial de la Unión Europea*.
 7. Directiva 2005/85/CE de 1 de diciembre de 2005
 8. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. (2011). Directiva sobre normas relativas a los requisitos para la concesión de protección internacional. *Diario Oficial de la Unión Europea*.
 9. Ley 12/2009, de 30 de octubre. (2009). Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE*, núm. 263, de 31 de octubre.
 10. Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo. (2022). Procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. *BOE*, núm. 56.
 11. Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo. (2022). Acuerdo del Consejo de Ministros para la protección temporal de desplazados ucranianos. *BOE*, núm. 57
 12. Pérez Dorca, F. (2022). *Los menores afectados por el conflicto de Ucrania desplazados a España para encontrar refugio*. Fundación Aequitas y Consejo General del Notariado.
 13. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. Ministerio de la Presidencia «BOE» núm. 52, de 2 de marzo de 1995 Referencia: BOE-A-1995-5542 TEXTO CONSOLIDADO Última modificación: 7 de mayo de 2005
 14. Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal (BOE núm. 256, de 25 de octubre)
 15. Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo • Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.
 16. Sentencia Audiencia Nacional, Sección Cuarta. (02 de marzo de 2022). Sentencia nº 2056/2020. Madrid: ECLI:ES:AN:2022:1162.
 17. Sentencia Audiencia Nacional, Sección Séptima. (02 de marzo de 2022). Sentencia nº 2585/2019. Madrid: ECLI:ES:AN:2022:870.

RECIBIDO: 30 DE SEPTIEMBRE DE 2024

ACEPTADO: 12 DE OCTUBRE DE 2024