



FACULTAD DE DERECHO

**DESPLAZAMIENTO INTERNACIONAL DE MENORES
UCRANIANOS A ESPAÑA: RÉGIMEN JURÍDICO Y
PROPUESTAS DE FUTURO**

Autor: Raquel Martínez Rico

5º E-5

Derecho Internacional Privado

Tutor: Salomé Adroher Biosca

Madrid
Junio 2023

LISTA DE ABREVIATURAS

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OHCHR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PIB: Producto Interior Bruto

CNU: Carta de las Naciones Unidas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Orden PCM/169/2022: Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo por la que se desarrolla el procedimiento de protección temporal a las personas afectadas por el conflicto de Ucrania.

Orden PCM/170/2022: Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España.

Real Decreto 6/2022: Real Decreto 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Real Decreto 220/2022: Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

Directiva 2001/55/CE: Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Art.: Artículo

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado

CEICAB: Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona

CRC/C/GC 14: Observación General 14 del Comité de Derechos del Niño

LAPS: Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

UE: Unión Europea

RESUMEN

El presente trabajo se propone realizar una exposición y análisis exhaustivo del régimen legal de la protección temporal a nivel europeo, estatal y autonómico, con un enfoque centrado en la protección de la infancia. El objetivo principal es brindar claridad sobre el entramado normativo existente en esta materia. Para delimitar el alcance de la protección temporal, se llevará a cabo un análisis a través de dos enfoques complementarios. En primer lugar, se realizará una comparativa que destacará las diferencias entre la protección temporal y la protección internacional, con el fin de determinar la opción más óptima para el interés superior del menor. Se llegará a la conclusión de que, si el menor se considera beneficiario de la protección temporal, lo más adecuado es solicitar la protección internacional, ya que esta brinda una mayor estabilidad y continuidad en su protección. En segundo lugar, se llevará a cabo un estudio detallado del principio del interés superior del menor y su aplicación en la normativa vigente. Se sostiene que la normativa europea establece líneas directrices para la protección del menor, y estas se reflejan de manera activa en los regímenes legales estatales y autonómicos, que buscan proporcionar una protección integral del interés superior del menor. Por último, se examinarán los logros y desafíos que presenta la normativa en general, así como los aspectos específicos relacionados con la infancia. En base a esto, se presentarán propuestas de mejora que podrían ser implementadas en un futuro para fortalecer el marco legal y asegurar una mayor protección de los derechos de los menores.

Palabras clave: protección temporal, régimen legal, menores, personas desplazadas, interés superior del menor, y derechos.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to provide an exhaustive exposition and analysis of the legal regime of temporary protection at European, state and autonomous community level, with a focus on child protection. The main objective is to provide clarity on the existing regulatory framework in this area. In order to delimit the scope of temporary protection, an analysis will be carried out through two complementary approaches. First, a comparison will be made to highlight the differences between temporary protection and international protection in order to determine which option is in the best interest of the child. It will be concluded that, if the child is considered a beneficiary of temporary protection, it is more appropriate to apply for international protection, as this provides greater stability and continuity in his or her protection. Secondly, a detailed study of the principle of the best interests of the minor and its application

in current legislation will be carried out. It is argued that European regulations establish guidelines for the protection of minors, and these are actively reflected in state and autonomous community legal regimes, which seek to provide comprehensive protection of the best interests of the minor. Finally, the achievements and challenges presented by the regulations in general, as well as specific aspects related to children, will be examined. Based on this, proposals for improvement that could be implemented in the future to strengthen the legal framework and ensure greater protection of the rights of minors will be presented.

Key words: temporary protection, legal regime, minors, displaced persons, best interests of the child, and rights.

ÍNDICE

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	7
1.1 OBJETIVOS	7
1.2. PLAN DE EJECUCIÓN	8
1.3. METODOLOGÍA	9
CAPÍTULO II: CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO DE RUSIA Y UCRANIA Y SU RELEVANCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y JURÍDICA	10
2.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO	10
2.2. RELEVANCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y JURÍDICA DEL CONFLICTO	11
2.2.1. Relevancia social del conflicto	12
2.2.2. Relevancia económica del conflicto.....	13
2.2.3. Relevancia jurídica del conflicto	14
CAPÍTULO III: RÉGIMEN LEGAL DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL EUROPEO.	17
3.1. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL EUROPEO.....	17
3.1.1. Los objetivos de la Directiva 2001/55/ CE DEL CONSEJO de 20 de julio de 2001.	18
3.1.2. Consideraciones generales de la Directiva 2001/55/ CE: Duración, aplicación, validez, beneficiarios y derechos otorgados.	19
3.1.2.1. Duración, aplicación y validez de la Directiva 2001/55/CE.....	19
3.1.2.2. Los beneficiarios de la Directiva 2001/ 55/CE.....	20
3.1.2.3. Los derechos que otorga la Directiva 2001/55/CE.	21
3.1.3. El régimen legal de la Directiva 2001/55/ CE respecto a los menores	22
CAPÍTULO IV: RÉGIMEN LEGAL DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL ESTATAL Y AUTONÓMICO.	24
4.1. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL ESTATAL.....	24
4.1.1. La Orden PCM/170/2022	24
4.1.2. La Orden PCM/169/2022	25
4.1.3. El Real Decreto 220/2022	27
3.1.4. El Real Decreto 6/2022.	28
4.2. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL AUTONÓMICO	30
4.2.1. Protocolo de protección a los menores de la Comunidad de Madrid	30
4.2.2. Decreto-ley 2/2022 de la Junta de Extremadura.....	31
4.2.3. Decreto-ley 5/2022 de la Junta de Andalucía	32
CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL	32

5.1. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA PROTECCIÓN TEMPORAL Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL	33
5.2. PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y LOS RIESGOS QUE SE PRESENTAN A CONSECUENCIA DEL DESPLAZAMIENTO MASIVO DE PERSONAS Y LA APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL.....	36
5.2.1 Concepto de interés superior del menor.....	36
5.2.2. Los riesgos al interés superior del menor que comporta el desplazamiento masivo de personas y la adjudicación de la protección temporal.	38
CAPÍTULO VI: LOGROS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL	40
6.1. LOGROS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL	40
6.2. LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA PROTECCIÓN TEMPORAL.....	42
6.3. PROPUESTAS DE FUTURO RELATIVAS A LA PROTECCIÓN TEMPORAL	44
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	52

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

El presente proyecto tiene como objeto la exposición de la protección temporal, la cual se constituye como un mecanismo de emergencia implantado por la UE cuando se da una afluencia masiva de personas, con el objetivo de dar protección a las personas desplazadas, sin saturar los sistemas de asilo nacionales. No obstante, se va a explorar el régimen jurídico en el que se acoge esta protección focalizándose en la regulación del desplazamiento de los menores ucranianos a España, abarcando tanto el marco normativo europeo como el estatal y el autonómico. Asimismo, se va a estudiar la manera en la que el principio del interés superior del menor queda salvaguardado por el ordenamiento jurídico vigente en este contexto. Así como, se exploran las diferentes propuestas que podrían mejorar la legislación en un futuro en aras de seguridad jurídica y protección al menor.

Este proyecto surge de una motivación tanto personal como profesional. El conflicto entre Rusia y Ucrania ha tenido un impacto significativo en mí, ya que me resultaba difícil de comprender cómo, en pleno siglo XXI y con todas las garantías relativas a los derechos humanos vigentes, los civiles ucranianos podían ser objeto de ataques deliberados por parte de las fuerzas rusas. Esta situación despertó en mí una profunda preocupación por las personas más vulnerables en este contexto, especialmente los menores, cuya protección y bienestar se veían amenazados. Movida por este sentimiento, comencé a investigar y a informarme en profundidad sobre la situación de los menores afectados por la guerra en Ucrania y su desplazamiento forzado en busca de protección. Fue entonces cuando me di cuenta de que la contribución académica en este ámbito podría ser una forma significativa de ayudar y generar un impacto positivo. Mi decisión de investigar y analizar el régimen legal que regula la protección de los menores afectados por la guerra y obligados a desplazarse se vio reforzada por el apoyo y la orientación de mi tutora. Fue ella quien me animó a explorar esta temática desde una perspectiva académica y profesional, reconociendo el potencial de contribución y la importancia de abordar esta problemática desde un enfoque legal.

1.1 OBJETIVOS

Por lo tanto, a través de este proyecto, pretendo alcanzar una serie de objetivos. El primer objetivo radica en exponer y analizar de manera clara y efectiva el régimen legal y

procedimental relativo a la protección temporal de los menores ucranianos desplazados a España, en los diferentes niveles legales: europeo, estatal y autonómico. Asimismo, en aras de este objetivo, se busca que esta exposición pueda actuar como una guía informativa y de actuación especial focalizada en los menores. El segundo objetivo hace referencia a la dilucidación de las diferencias entre la protección temporal y la protección internacional, así como, su complementación para una mayor protección de los menores de edad. El tercer objetivo se basa en determinar el cumplimiento del principio del interés superior del menor en el sistema legal que engloba la protección temporal. El último objetivo busca hallar los desafíos que conlleva la protección temporal y mostrar una serie de propuestas a incorporar en el marco legal vigente con la intención de otorgar una mayor seguridad jurídica y salvaguardar exhaustivamente el interés superior del menor, en el ámbito de la protección temporal.

Finalmente, mediante la consecución de los presentes objetivos se pretende aportar un trabajo académico, actual y de gran relevancia jurídica que recopila el régimen legal español aplicable a los menores desplazados de Ucrania, destacando los riesgos que comporta al interés superior del menor la protección temporal y estableciendo posibles propuestas para solventarlos, junto con los desafíos que plantea la normativa. Asimismo, se busca incentivar a otros juristas a investigar sobre la vulnerabilidad de los menores en el contexto bélico y otros mecanismos de protección legal.

1.2. PLAN DE EJECUCIÓN

Para la obtención de los fines establecidos hemos seguido un orden específico de análisis. En primer lugar, hemos contextualizado los desplazamientos de menores ucranianos a España, mostrando brevemente el curso de la guerra de Rusia contra Ucrania, de esta forma se establece un marco histórico que enmarca el contexto social, económico y jurídico en el que se desarrollan estos desplazamientos.

En segundo lugar, hemos expuesto detalladamente el contenido de la Directiva 2001/55/CE de reciente activación a causa del conflicto, por la cual se regula y aplica la protección temporal, explicando sus características generales y ahondando en las relativas a los menores. En esta línea, hemos analizado la trasposición de esta norma al régimen legal español

y las disposiciones legales subsidiarias que han surgido al respecto, focalizándose en las relativas a los menores, lo que nos ofrece una visión estricta y actual de la normativa.

Posteriormente, hemos consagrado el análisis de la protección temporal de los menores, siguiendo dos vías: la primera a través de un estudio comparativo de la protección temporal y la protección internacional, para una mayor comprensión y delimitación de ambas, con el fin de evitar cualquier tipo de confusión o interpretación errónea; y la segunda, mediante el estudio exhaustivo del principio del interés superior del menor, para evaluar la efectividad de las medidas de protección temporal y su alineación con este principio. En última instancia, se indican los logros, los desafíos y las propuestas de mejora de la Directiva 2001/55/CE, para cerrar el análisis con una visión crítica y constructiva.

1.3. METODOLOGÍA

Antes de concluir con la introducción, es fundamental explicar la metodología empleada para el desarrollo de este proyecto. En primer lugar, se ha adoptado un enfoque principalmente teórico, con el propósito de clarificar y profundizar en la comprensión de la legislación vigente sobre la protección temporal. Asimismo, este también se puede observar en el análisis del principio del interés superior del menor y en el desarrollo de las propuestas. No obstante, es preciso mencionar que se ha desarrollado una limitada visión comparativa de la protección internacional y la protección temporal.

Para llevar a cabo este enfoque principalmente teórico y minoritariamente comparativo, se han utilizado diversos métodos: el método cualitativo y el deductivo. Este enfoque se sustenta de una exhaustiva revisión legislativa, ya que el estudio y análisis de los sistemas legales relativos a la protección temporal requiere un respaldo sólido. Asimismo, se ha recurrido a modo de apoyo a obras doctrinales relevantes que aportan una valiosa perspectiva jurídica, lo que muestra carácter cualitativo del estudio realizado. Por otro lado, se ha empleado un enfoque deductivo tanto en la estructura general del proyecto como en el contenido de los capítulos. Esto implica que se parte de una visión general del régimen legal aplicable a todas las personas, con el fin de proporcionar una comprensión clara y completa de cómo se aborda la protección temporal en todos los niveles jurídicos. Posteriormente, se profundiza en las

particularidades establecidas en relación con los menores. Esta visión también se aplica en el estudio comparativo y al abordar los logros, desafíos y propuestas de la Directiva 2001/55/CE.

CAPÍTULO II: CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO DE RUSIA Y UCRANIA Y SU RELEVANCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y JURÍDICA

En este capítulo nos vamos a centrar en mostrar una visión general del actual conflicto bélico de Rusia y Ucrania, dejando entrever las causas y consecuencias ahondando en su relevancia social, y económica traduciendo este acontecimiento en cifras y remarcando cual es la relevancia jurídica que se ha desencadenado de este.

2.1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO

El conflicto de Rusia y Ucrania no es reciente; tiene sus orígenes mucho antes, con la caída de la Unión Soviética y la independencia de Ucrania. En este momento la población ucraniana quedó totalmente dividida étnica y lingüísticamente puesto que la parte de Ucrania del Este se consideraba prorrusa y el resto nacionalista ucraniana. Esto supuso ciertas tensiones entre la población que dieron lugar al derrocamiento del presidente ucraniano prorruso Viktor Yanukóvich en 2014 debido a la corrupción que caracterizaba al gobierno, al autoritarismo de su presidente y a la ruptura del pacto que tenía con la Unión Europea por el cual Ucrania tras una serie de reformas podría solicitar su ingreso en la UE. La división de la población entre prorrusos y nacionalistas ucranianos, dio lugar a la creación de dos repúblicas independientes la de Donetsk y la de Lugansk, existentes en la actualidad, financiadas en gran medida por el gobierno ruso. Asimismo, debido a que en la península ucraniana de Crimea había una alta concentración de ciudadanos prorrusos, su primer ministro prorruso llevó a cabo un referéndum para decidir si la población se seguía considerando ucraniana o si por el contrario, se sentía perteneciente a Rusia. El resultado salió favorablemente ruso con una alta mayoría, haciendo que Crimea se anexionara a Rusia de manera *ipso facto*. No obstante, tanto Ucrania, como la Unión Europea y toda la Comunidad Internacional consideraron que el resultado del referéndum era ilegal, puesto que no hubo ningún observador internacional, lo que dio lugar al no reconocimiento internacional de la anexión de Crimea por Rusia (BBC News Mundo, 2022).

Igualmente, esta anexión supuso un incumplimiento del Memorandum de Budapest de 1994, acuerdo por el que Rusia, Estados Unidos y Reino Unido se comprometían a respetar las fronteras y la independencia de los Estados que se adhirieron al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, como era el caso de Ucrania. Sin embargo, ocho años más tarde este acuerdo se ha vuelto a violar, con la guerra de Rusia contra Ucrania (BBC News Mundo, 2022).

El 24 de febrero de 2022 miles de soldados rusos irrumpieron en Ucrania con el pretexto, inducido por su presidente, de que era necesario desmilitarizar y desnazificar Ucrania puesto que su población había estado sometida a muchos años de intimidación, represión y genocidios. Se trata de una afirmación falsa y sin ningún tipo de fundamento, que sin embargo ha calado en la opinión pública de la población rusa. Realmente esta situación aparte de ser una consecuencia del carácter megalómano del presidente ruso, Vladimir Putin, responde también al miedo que tiene Rusia de que Ucrania forme parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) puesto que esta alianza militar debilitaría la seguridad de Rusia y haría que Ucrania estuviera apoyado militarmente por todo occidente prácticamente (Kirby, 2022).

La invasión rusa considerada por Putin como una mera operación militar especial, se ha convertido en una auténtica guerra, ya que a pesar de que el presidente ruso pensase que en poco tiempo tendría bajo su dominio el control de Kiev, capital de Ucrania, y por ende su gobierno, este se ha llevado una enorme sorpresa al descubrir la tremenda fuerza del ejército ucraniano (Kirby, 2022).

Si bien durante las primeras semanas del conflicto, los militares rusos se hicieron con las zonas norte este y sur colindantes con su nación, al poco tiempo el ejército ucraniano mostró su valía mitigando los bombardeos y ataques rusos de la capital, del norte e incluso de toda el área de Kherson y Lzyum. En conclusión, esta supuesta operación militar especial se ha convertido en la mayor invasión europea desde la Segunda Guerra mundial, y está dando lugar, además a un gran coste social, económico y jurídico (Team, 2022).

2.2. RELEVANCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y JURÍDICA DEL CONFLICTO

Tras haber analizado el contexto histórico y geopolítico de estas dos naciones vamos a traducir este conflicto en cifras dilucidando el coste social y humanitario que este ha supuesto.

Posteriormente nos centraremos en las consecuencias de estos hechos respecto de los menores ucranianos y sus repercusiones en España. También mostraremos las consecuencias económicas tanto para los Estados Miembros de la UE como para la propia Ucrania. Para finalizar analizaremos los aspectos jurídicos de este conflicto mencionando la violación de la Carta de las Naciones Unidas llevada a cabo por Rusia, y los crímenes de guerra cometidos por su parte, igualmente nos focalizaremos en la actuación de la Unión Europea frente a la crisis humanitaria con la activación de la Directiva de Protección Temporal y su aplicación respecto a los menores.

2.2.1. Relevancia social del conflicto

Respecto al presente conflicto de Rusia y Ucrania, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) estableció que en agosto ya se habían registrado 13.477 bajas de civiles en el país de Ucrania, dentro de las cuales 5.587 eran por fallecimiento, en las que se incluían, 2.161 hombres, 1.490 mujeres, 149 niñas y 175 niños, además se registraron alrededor 1600 fallecimientos cuyo sexo y edad fue imposible de identificar. Por otro lado, a las 7.890 bajas restantes fueron por heridas a causa de la guerra pero que no llegaron a fallecer. Esta cifra la forman, 1.603 hombres, 1.190 mujeres, 172 niñas y 236 niños, además de alrededor de unos 4.600 heridos más de los cuales tampoco se ha podido identificar la edad o sexo (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR], s. f.).

Además, esta guerra no solo ha dejado muertos y heridos, sino que ha supuesto una de las oleadas de desplazados internacionales más destacadas del momento actual. De esta forma ACNUDH afirma que entre el 24 de febrero y el 16 de agosto de 2022 alrededor de unas 12.000.000 personas traspasaron las fronteras ucranianas en busca de refugio y protección internacional, lo que deja entrever la generosidad de la comunidad internacional. Mientras tanto otros 6.000.000 de ucranianos fueron desplazados de sus lugares pero sin abandonar el país, teniendo en cuenta que unas 200 infraestructuras ucranianas han sido destruidas y alrededor de 4.000.000 de puestos de trabajo han desaparecido podemos afirmar que estas personas han sido realmente valientes o que por desgracias no han podido acceder a la protección internacional (Padinger, 2022).

Frente a ello, Save the Children ha destacado posibles consecuencias que va a producir este conflicto en relación a los menores. En primer lugar, ha señalado que una de las principales consecuencias que van a presentar los niños y niñas ucranianas, son las tremendas secuelas a nivel académico, debido a los múltiples ataques a estos centros, lo cual ha interrumpido el desarrollo de estos menores (Save the Children, 2022). Asimismo, ChildFund Alliance, otra organización internacional centrada en la protección internacional del menor, afirma que la educación constituye una necesidad básica y los menores ucranianos están siendo totalmente despojados de ella, lo que perjudica sus expectativas de futuro (Orenes, 2022). En segundo lugar, y continuando con lo mencionado por la primera organización, cabe decir que la guerra y la violencia contra Ucrania tiene también perspectiva de género ya que las mujeres y niñas están siendo objeto de acoso, abuso y violencia sexual, por lo que es totalmente necesaria una mayor protección y ayuda a estas menores. Por otro lado, muchos de los menores ucranianos han vivido a lo largo de su vida amenazados por la violencia característica de las continuas disputas en el territorio lo que ha llevado a grandes secuelas psicológicas. Por ello, esta guerra afectará enormemente a toda la población, especialmente a los menores. Por último, esta organización aventura que este conflicto va a generar pobreza e inseguridad alimentaria la cual va a afectar notoriamente al desarrollo de la infancia ucraniana (Save the Children, 2022).

Como corolario de lo mencionado anteriormente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) afirma (2022) que estos niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema, puesto que llegan a otros países despojados de todo, incluido de sus propias familias, sin nadie que les represente o proteja, pueden ser objeto de explotación o trata, ya que los traficantes utilizan las altas oleadas de desplazados para sacar una ventaja económica de ello. Por lo que es totalmente necesario que se lleve una extrema precaución y protección al respecto (UNICEF, 2022).

2.2.2. Relevancia económica del conflicto

La globalización es un fenómeno bidireccional por lo que al igual que favorecernos en ciertas ocasiones también nos puede perjudicar como ha ocurrido con el presente conflicto bélico en Ucrania. Esto hace que sus devastadoras consecuencias económicas repercutan a nivel mundial. En efecto, el Fondo Monetario Internacional ha afirmado que la previsión de

crecimiento mundial disminuirá en ocho décimas respecto al año anterior (Diez Guijarro, 2022).

Las consecuencias de esta guerra se van a poder observar a corto plazo en ciertos ámbitos, entre ellos cabe destacar los precios de las materias primas que presentan su pico más alto desde los años setenta, esto a su vez va a afectar enormemente en la capacidad económica de las personas y por ende en las inversiones, haciendo que se disminuya la oferta de empleo y generando una fuerte inflación. Asimismo, Europa se va a ver aún más perjudicada puesto que Rusia controla el 20% de las exportaciones de petróleo y el 35% de las exportaciones de gas natural de la región, y el estado ruso a consecuencia de la guerra ha elevado los precios hasta duplicarlos. Por lo que todo dependerá de la capacidad económica de los Estados Miembros, cuyas respuestas de políticas económicas se verán verdaderamente mermadas puesto que aún están supliendo los desafíos económicos y financieros que supuso la previa pandemia (Diez Guijarro, 2022).

España, como miembro de la UE, también ha experimentado tales consecuencias económicas devenidas del conflicto. Concretamente, nuestro país se ha visto negativamente impactado por la inflación de los productos energéticos, hasta el punto en el que los componentes energéticos del Índice de Precios al Consumo español, ha aumentado un 60% respecto al año anterior, mientras que en general el aumento del precio de estos en la Unión Europea y la Zona euro ha sido de un 40 % (De la Fuente, 2022).

A pesar de ello, es cierto que Ucrania se ha llevado la peor parte, observando el descenso de su Producto Interior Bruto (PIB), ya que a pesar de que ha caído menos que en las previsiones establecidas, este ha disminuido en un 35 % según el último informe del Banco Mundial (Lema, 2022). Igualmente, Ucrania deberá sobreponerse a la devaluación de su moneda y a una enorme inflación que le perseguirá durante los próximos años. Asimismo, los sectores industriales y agrícolas son los que se han visto infinitamente más perjudicados, sumándole todo el coste social mencionado anteriormente (Lloyd, 2022).

2.2.3. Relevancia jurídica del conflicto

La guerra de Rusia contra Ucrania tiene una gran relevancia jurídica debido a tres motivos principalmente: la violación rusa de la Carta de las Naciones Unidas, los numerosos

crímenes de guerra cometidos por parte de Rusia, y la activación de la Directiva Europea que habilita la protección temporal como reacción a la masa de desplazados ucranianos que circula por Europa.

En primer lugar, Amnistía Internacional (2022) afirma que Rusia ha llevado a cabo una manifiesta violación de la Carta de las Naciones Unidas (CNU), ya que el derecho internacional establece que los Estados tendrán que resolver sus controversias internacionales mediante el empleo de medios pacíficos, sin que se ponga en peligro la paz, la seguridad y la justicia internacional. Asimismo, los ataques rusos no se pueden acoger al art. 51 de la CNU el cual permite la legítima defensa de los Estados, ya que es imposible considerar el hecho de que Ucrania se pueda unir a la OTAN, como un ataque a la integridad territorial rusa, ya que lo único que supone es una pérdida de control geopolítico de esta sobre Ucrania, y por ende, no hace lícito su ataque. Por otro lado, según la Resolución 3314 de la Asamblea General de la ONU, la ofensiva rusa constituye un acto de agresión, el cual se caracteriza por *“el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”*. Por ello, se apela a toda la Comunidad Internacional y sobre todo a los Estados Miembros de la ONU, para que condenen los actos de agresión rusos, y que se proporcione ayuda a la población ucraniana (Amnistía Internacional, 2022).

En segundo lugar, la ONU ha afirmado que Rusia ha cometido crímenes de guerra en Ucrania, asimismo de febrero a abril del 2022 esta organización ya había contabilizado alrededor de 411 crímenes de este tipo, los cuales se encuentran recogidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Estos crímenes se han basado, en primer lugar, en ejecuciones sumarias donde las víctimas, se encontraban con las manos atadas, o con heridas en la cabeza o degollados. También han habido soldados rusos que han violado y abusado sexualmente de mujeres y han obligado a que sus familias visibilizaran tales atrocidades. Igualmente, soldados ucranianos han sido sometidos a descargas eléctricas, palizas, y desnudez forzada. Otro de los crímenes de guerra más destacables llevado a cabo por las tropas rusas son los ataques con explosivos a zonas no militares, que han afectado a zonas como hospitales, escuelas o urbanizaciones, dejando alrededor de 6.000 civiles fallecidos. Frente a ello, la ONU alega que estos actos tienen que ser juzgados y además por unos tribunales específicos (Morales, 2022).

En tercer lugar, el conflicto de Rusia y Ucrania ha desplazado a más 7 millones de ucranianos fuera de sus fronteras y otros 7 millones dentro de estas, por lo que éstas oleadas de desplazados ha hecho que todos los países y, sobre todo, los Estados Miembros de la Unión empiecen a recibir refugiados ucranianos y por ende, la activación la Directiva de Protección Temporal por medio de la Decisión de Ejecución de la UE 2022/382 del Consejo de la Unión Europea (ACNUR, 2023).

Esta protección temporal se ha regulado en España a través de cuatro disposiciones. La **Orden PCM/169/2022**¹, de 9 de marzo por la que se desarrolla el procedimiento de protección temporal a las personas afectadas por el conflicto de Ucrania. La segunda es la **Orden PCM/170/2022**², de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. La tercera es el **Real Decreto 6/2022**³, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Esta disposición hace gran referencia a la situación legal de los menores, objeto de estudio de este trabajo. La última disposición es el **Real Decreto 220/2022**⁴, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

La activación de la directiva europea de la protección temporal ha sido la opción elegida para la gestión de la crisis humanitaria derivada del conflicto de Rusia contra Ucrania, pero podría haberse articulado el régimen jurídico de estos desplazados a través del asilo, la condición de refugiado o mediante la protección subsidiaria. Sin embargo, el volumen ingente de desplazados ucranianos a la que se está enfrentando Europa, ha conducido a la UE a aplicar la protección temporal. Este instrumento permite que los Estados Miembros abran sus puertas a los ucranianos sin necesidad de presentar ningún tipo de visado y puedan disfrutar de esta protección en un plazo de máximo 24 horas de espera. De esta manera, esta llegada masiva de ucranianos tiene una más eficaz cobertura jurídica, y los Estados Miembros se encuentran más

¹ En adelante Orden PCM/169/2022.

² En adelante Orden PCM/170/2022.

³ En adelante Real Decreto 6/2022.

⁴ En adelante Real Decreto 220/2022.

aliviados frente a la ya existente presión que tienen sus sistemas de asilo. A través de esta figura de protección temporal, podrán estar en España o en cualquier estado miembro un mínimo de 1 año y un máximo de 3, dependiendo de la evolución de la guerra, pero no tendrán automáticamente la condición de refugiado sino que tendrán que solicitarla posteriormente (Teigell, 2022).

Asimismo, cabe mencionar que el Ministerio del Interior (2022) afirma la atribución de protección temporal a todos los menores ucranianos, documentados o no, acompañados de su progenitor o de otra persona y a los menores extranjeros no acompañados. De hecho, este ministerio ha establecido ciertas directrices tanto generales como específicas para regular las diferentes situaciones de los menores y saber cuál es el procedimiento en cada caso, el cual explicaremos en los próximos capítulos.

Por otro lado, en España, este conflicto ha supuesto que ciertas Comunidades Autónomas como la Comunidad de Madrid, Andalucía, Extremadura hayan desarrollado diversas disposiciones legales que se caracterizan por delimitar el régimen legal de los menores desplazados, teniendo como objetivo la protección del interés superior de estos.

CAPÍTULO III: RÉGIMEN LEGAL DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL EUROPEO

3.1. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL EUROPEO

La protección temporal es un instrumento europeo de carácter excepcional para que los EM puedan afrontar las masivas afluencias de nacionales extranjeros, que por ciertos motivos no pueden volver a sus países de residencia. De esta forma, se les podrá otorgar a todos los desplazados una protección inmediata y automática, sin necesidad de que tengan que pasar por los procedimientos para obtener la condición de refugiado, de asilo, o la protección subsidiaria. Para ello, la Unión Europea emitió la Directiva 2001/55/CE DEL CONSEJO de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su

acogida⁵. Esta directiva surge como respuesta a las oleadas de refugiados que produjo el desmembramiento de la antigua Yugoslavia y la obligación de acoger por parte de los EM a aquellas personas por el hecho de aceptar la definición de refugiado establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Cano Linares, 2023, p.72).

A continuación, se va a presentar más detalladamente cómo está constituida la protección temporal en la presente directiva, la cual ha sido de nuevo activada a consecuencia del conflicto de Rusia y Ucrania. Esta activación se ha llevado a cabo a manos 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.

3.1.1. Los objetivos de la Directiva 2001/55/ CE DEL CONSEJO de 20 de julio de 2001.

En primer lugar, uno de sus principales objetivos radica en establecer un marco legal claro y coherente para la protección temporal de personas en caso de una afluencia masiva, la cual es definida por la propia directiva como la llegada de un número importante de personas pertenecientes a otra zona geográfica, producida de forma espontánea o por medio del algún programa de evacuación. El régimen jurídico que recoge estas directrices proporciona pautas y procedimientos para garantizar una respuesta rápida y coordinada de los EM de la Unión Europea (Milios, 2022, p.8).

En segundo lugar, la directiva tiene como objetivo la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia disponible para aquellas personas que debido a las circunstancias, sean necesitadas de protección por parte de la UE. Por lo que se busca proteger los derechos fundamentales y la dignidad de las personas que se hayan visto obligadas a abandonar sus lugares de residencia (Directiva 2001/55/CE, p.1).

En tercer lugar, estas directrices de la UE, pretenden establecer el principio de solidaridad entre los EM, es decir, establecer ciertas medidas para que los Estados Miembros

⁵ En adelante Directiva 2001/55/CE

actúen de manera equitativa frente al desplazamiento masivo de personas, de forma que las responsabilidades y las cargas estén repartidas, y así ningún Estado se vea sobrecargado (Arenas Hidalgo, 2003).

En cuarto lugar, el Consejo de la Unión Europea mediante esta directiva busca que haya una cooperación y coordinación entre los Estados Miembros, así como con las instituciones de la UE, y otras organizaciones internacionales pertinentes. Por lo que se busca una solución conjunta y eficaz que no contrarie las obligaciones de los EM en materia de derecho de refugiados y que se incluya una provisión de asistencia humanitaria y medidas para facilitar el retorno voluntario y seguro de los desplazados cuando sea posible (art. 15.7 Directiva 2001/55/CE).

Por último, la directiva establece como otra de sus finalidades que los EM realicen una evaluación y seguimiento de la situación y las necesidades de las personas desplazadas sin la posibilidad de incurrir en ningún tipo de discriminación. Asimismo, deberán informar regularmente a la Comisión Europea sobre las medidas adoptadas y los avances llevados a cabo (Directiva 2001/55/CE).

3.1.2. Consideraciones generales de la Directiva 2001/55/ CE: Duración, aplicación, validez, beneficiarios y derechos otorgados.

3.1.2.1. Duración, aplicación y validez de la Directiva 2001/55/CE

La protección temporal tendrá una duración de un año, con la posibilidad de extenderse mediante varias prórrogas de 6 meses, con el límite de un año, el cual se podrá 12a su vez ampliar si persisten los motivos para tal protección, siempre que se haga a propuesta de la Comisión y sea aceptado por mayoría cualificada en el Consejo, además esta ampliación también tendrá el límite de un año. A consecuencia del conflicto entre Rusia y Ucrania la protección temporal se concedió inicialmente por un año, pero actualmente se ha establecido una prórroga que durará hasta el 4 de marzo de 2024, pero dependiendo de la evolución del conflicto y si este persiste se podrá ampliar la protección temporal un año más hasta el 2025 (Consejo de la Unión Europea, 2023).

Asimismo, esta protección se aplica de manera automática, sin necesidad de una decisión individualizada de los EM. De esta forma, los beneficiarios podrán desplazarse por todos los EM, exceptuando a Irlanda y Dinamarca, ya que no son parte de la Directiva 2001/55/CE, durante 90 días, y en este período deberán decidir dónde quieren recibir los derechos que le otorga la protección temporal y pedir el permiso de residencia donde decidan residir de manera permanente (Directiva 2001/55/CE).

3.1.2.2. Los beneficiarios de la Directiva 2001/ 55/CE

Antes de adentrarnos a delimitar quiénes van a ser los beneficiarios de la protección temporal es preciso aclarar que estos deben tener siempre la condición de persona desplazada. No obstante, no todas las personas desplazadas serán objeto de dicha protección. Para aclarar este término nos vamos a focalizar en la definición que nos ofrece el art.2 de la Directiva 2001/55/CE de persona desplazada :

“a los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1A de la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional, y en particular:

- i) las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente;
- ii) las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos”

Por lo tanto, los beneficiarios de esta directiva será a quienes se les puede aplicar el régimen de protección temporal, el cual es atribuible: a los nacionales ucranianos y a sus familiares; a los nacionales de otros países y los apátridas beneficiarios de protección internacional en Ucrania y sus familiares; a los nacionales de terceros países con permiso de residencia permanente en Ucrania que no puedan regresar tampoco a su país de origen en condiciones de seguridad y permanencia. Asimismo, esta directiva también es aplicable a los nacionales ucranianos que huyeron poco antes del estallido de la guerra, es decir, antes del 24 de febrero de 2022; a los nacionales ucranianos que se encontraran antes de esta misma fecha en la Unión Europea, por otros motivos, como ocio o trabajo; a los nacionales de otros países que tuvieran su residencia en Ucrania de carácter no permanente, pero que no puedan volver a sus países de origen en condiciones seguras y duraderas (Consejo de la Unión Europea, 2023).

Sin embargo, quedan excluidos de la protección temporal quienes hayan cometido un delito contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad. También será imposible la aplicación de esta directiva a quienes hayan cometido un delito grave fuera del Estado Miembro de acogida, pero en aquel que va a constituir el objeto de la protección temporal, al igual, que se excluirán a quienes hayan llevado a cabo actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas. Por último, los Estados Miembros podrán excluir a una persona de la protección temporal si ostentan razones fundadas de que esta persona supone un peligro para la seguridad del Estado Miembro de acogida o una amenaza para esa comunidad, porque ha cometido un delito particularmente grave (Directiva 2001/55/CE).

3.1.2.3. Los derechos que otorga la Directiva 2001/55/CE.

Antes de adentrarnos en los derechos otorgados por la protección temporal derivada de la directiva pertinente, es necesario destacar que los derechos que van a ser mencionados a continuación van a ser proporcionados por todos los EM en el régimen de protección temporal.

En primer lugar, la protección temporal les otorga un estatuto legal y documentación por el cual se les permite a los desplazados residir en el EM durante la vigencia de la protección temporal, no obstante, también obtendrán los documentos de identidad necesarios para poder viajar y ejercer y acceder a sus derechos y servicios básicos (Milios, 2022, p.2).

En segundo lugar, los desplazados tendrán derecho a la no devolución (non-refoulement) por el cual se garantiza que estas personas no serán devueltas a sus países de origen si corren peligro de sufrir daños graves a su vida o dignidad (Arenas Hidalgo, 2003, p.121).

En tercer lugar, se les otorgará el acceso a la asistencia sanitaria la cual incluye la atención médica básica, especializada, los tratamientos y servicios de emergencia con la intención de salvaguardar la salud y el bienestar de las personas desplazadas (Arenas Hidalgo, 2003, p.106).

En cuarto lugar, la directiva establece que los desplazados pueden acceder al mercado laboral del Estado Miembro de acogida y contribuir a la sociedad y la economía del Estado, al igual que obtener medios de subsistencia durante su estancia. Igualmente, se les permite y anima a participar en actividades como la educación para adultos y la formación profesional y práctica (Milios, 2022, p.6).

En quinto lugar, la directiva asegura un derecho fundamental para las personas desplazadas bajo el régimen de protección temporal: el derecho a una vida digna. Este derecho garantiza a los beneficiarios de esta protección que sean provistos de unas condiciones de vida adecuadas, lo que abarca aspectos cruciales como alojamiento, alimentación y buenas condiciones sanitarias. Estableciendo un entorno seguro y estable donde tengan acceso a los servicios básicos como agua potable y saneamiento. Por último, la directiva reconoce el derecho a las personas desplazadas a solicitar la reunificación familiar el cual se otorgará teniendo en cuenta el interés superior del menor y las circunstancias individuales en cada caso (art.15.2 Directiva 2001/55/CE).

Asimismo, a corolario de lo anterior cabe mencionar que los menores desplazados estarán especialmente protegidos por la directiva, mediante el régimen de protección temporal se les otorgará tutela legal a los menores no acompañados y acceso a la educación a todos los menores en general. Sin embargo, nos centraremos más detenidamente en el régimen legal de los menores en el ámbito de la Directiva 2001/55/CE en el próximo epígrafe.

Por último, cabe destacar que el hecho de ser beneficiario de la protección temporal y por ende, de disponer de todos sus beneficios y derechos, no impide solicitar el estatuto de refugiado o cualquier tipo de protección internacional que acojan los Estados Miembros de la UE (Crespo Navarro, 2022, p.45).

3.1.3. El régimen legal de la Directiva 2001/55/ CE respecto a los menores

La Directiva 2001/55/CE establece un régimen legal específico para garantizar la protección de los menores desplazados que se encuentren en el ámbito de aplicación de la protección temporal. No obstante, es preciso destacar que los menores se pueden encontrar en

diferentes situaciones, lo que conlleva distintas regulaciones, sin embargo, la directiva sólo hace referencia cuando se trata de menores no acompañados.

En este caso el art.2 de la Directiva 2001/55/CE ha definido de manera expresa el concepto de menor no acompañado haciendo referencia a aquellos :

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

En estos casos, a los menores no acompañados, además de otorgarles todos los derechos anteriormente mencionados se le nombra un tutor legal, para que tengan un representante por medio del cual ejercer sus derechos. Si esto no fuera posible se establecería una organización que se encargará de su cuidado y su bienestar u otro tipo de representación que fuera adecuada (art.16.1 Directiva 2001/55/CE).

Asimismo, durante la vigencia de la protección temporal los países miembros deberán garantizar que los menores sean ubicados: con los adultos pertenecientes a su familia; con una familia de acogida; en un centro de acogida; o con la persona que se encontraba el menor en el momento de la huida. No obstante, siempre se tendrá en cuenta las opiniones al respecto de las personas que se van a hacer cargo del menor y de este, dependiendo de su madurez y edad. De esta forma se les aplicará al igual que a todos los desplazados el derecho a la reunificación familiar mencionado previamente, por el cual éstos tendrán derecho a solicitar la reunificación con sus padres, hermanos u otra familia cercana, y los EM deberán comprometerse a agilizar el proceso teniendo en cuenta el interés supremo del menor (art.16.2 Directiva 2001/55/CE).

Asimismo, el procedimiento del traslado de un EM a otro EM, para llevar a cabo la reunificación familiar tiene que llevarse a cabo con todas las garantías, es decir, que el Estado de primera entrada deberá registrar las identidades tanto de los menores como de los acompañantes en presencia de un representante de los servicios de protección de menores. En este registro se debe recopilar toda la información posible de los menores y sus acompañantes, e incluso el Estado Miembro de destino que hayan declarado. No obstante, el Estado de primera entrada debe hacer ciertos controles previos para prevenir casos de abuso o trata de personas (Crespo Navarro, 2022, p.62).

Por último, con relación al derecho a la educación, la directriz de la UE asegura que los menores tendrán acceso a la educación obligatoria en el EM de acogida, de igual forma que sus nacionales, ya sea por medio de escuelas públicas o centros especiales para desplazados, y lo mismo se intentará con la educación secundaria (Crespo Navarro, 2022, p.59).

CAPÍTULO IV: RÉGIMEN LEGAL DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL ESTATAL Y AUTONÓMICO

4.1. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL ESTATAL

Para comenzar con el análisis de la regulación española respecto a la protección temporal, es necesario mencionar al Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, por el que se permite al Gobierno español establecer el régimen de protección temporal en situaciones de emergencia, previa consulta al Consejo de Ministros.

Asimismo, a consecuencia del conflicto de Rusia contra Ucrania se han llevado a cabo varias disposiciones legislativas, las cuales van a constituir la columna vertebral de este epígrafe, mediante un estudio focalizado en el régimen legal de los menores de edad.

4.1.1. La Orden PCM/170/2022

En primer lugar, hay que hacer mención a la Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. Esta Orden PCM/170/2022 establece quienes pueden obtener la protección temporal en España, mediante un listado cerrado:

1. Las personas con nacionalidad ucraniana que se encontrasen legalmente en España antes del 24 de febrero de 2022, pero que debido al conflicto armado que hay en su país de origen no pueden volver.

2. Los individuos de terceros países o apátridas que tenían permisos de residencia válidos en Ucrania y emitidos de acuerdo a las leyes ucranianas, y debido a las situaciones de sus países de origen tampoco pueden volver a estos ni a Ucrania.
3. Los ciudadanos ucranianos que se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero de 2022, y que debido a las circunstancias de su país de origen es imposible su retorno a este

Además, la protección temporal española también se puede aplicar a los familiares de los puntos 1 y 2. No obstante se entiende por familiares a: los cónyuges o parejas de hecho; a sus hijos menores solteros o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados; a otros familiares cercanos que vivían juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la llegada masiva de personas desplazadas y que dependen total o parcialmente de ellos (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2022).

Respecto a la orden legislativa estatal previamente desarrollada cabe destacar que acoge una ampliación del ámbito de aplicación de la protección temporal que ha llamado la atención de los juristas. Esta ampliación es destacable con relación a nuestro proyecto debido a los puntos 1 y 2, lo que implica que se busca mantener la unidad familiar durante el proceso de protección temporal y garantizar que los menores estén acompañados por sus padres o familiares cercanos. De esta forma se reconoce la dependencia que ostentan los menores hacia sus familias para su bienestar y desarrollo, por lo que se brinda apoyo y protección a través de la extensión de los beneficios a los miembros de la unidad familiar.

4.1.2. La Orden PCM/169/2022

En segundo lugar, vamos a destacar la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. El proceso recogido en la Orden PCM/169/2022 para adquirir esta protección puede resumirse en una serie de pasos:

1. El procedimiento comienza con la solicitud a instancia de parte de la persona desplazada, siendo esta integrante de uno de los grupos mencionados anteriormente. En el caso de los menores de 18 años, la solicitud la harán los responsables de los menores.

2. Esta solicitud tiene que ser presentada ante los funcionarios de la Dirección General de Policía, ya sea en los centros de acogida del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, o en las comisarías designadas con tal fin. Respecto a este último establecimiento el Ministerio del Interior ha proporcionado una lista oficial en el que se indican las oficinas de policía distribuidas en todo España que se encuentran disponibles para realizar los trámites relacionados con la protección temporal.
3. Esta solicitud estará complementada con la documentación pertinente que acredite que la persona desplazada forma parte de uno de los grupos mencionados anteriormente. Igualmente se adjuntará el número de teléfono y correo electrónico, para llevar a cabo las notificaciones electrónicas siempre que sean posibles. No obstante, en el art.6 de esta orden se establecen diferentes canales de notificación, los cuales son: la vía electrónica mencionada previamente; la vía postal; mediante la comparecencia personal en las comisarías; o mediante la notificación en los centros de acogida oficiales ofrecidos por el Gobierno.
4. Se asignará el domicilio que haya establecido en su solicitud, además se establecerá este como destinatario de las notificaciones.
5. Por último, los agentes les tomarán las huellas dactilares y les entregarán un comprobante de la presentación de la solicitud que indicará su número de identificación de extranjero (NIE) que le hayan asignado (Orden PCM/169/2022).

Por lo tanto, una vez aceptada la solicitud de protección temporal por parte del Ministerio del Interior a propuesta de la Comisión Interministerial de Refugio y Asilo, se le autorizará a la persona desplazada a residir en territorio español y obtener un trabajo, además de todos los derechos mencionados en la regulación europea. No obstante, durante la tramitación de la solicitud, esta misma persona podrá permanecer en España y recibir las ayudas sociales necesarias. Asimismo, la regulación española establece que la protección temporal, y por ende, los permisos de residencia y trabajo, se prorrogarán automáticamente un año, después del primer año de concesión, a no ser que se finalice la protección por algún motivo en concreto. Esta finalización, al igual que su concesión, se llevará a cabo por el Ministerio del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Refugio y Asilo (Orden PCM/169/2022).

En relación a la legislación mencionada, es importante señalar que no proporciona una extensa descripción de la situación de los menores en el proceso de solicitud de protección

temporal. Sin embargo, este vacío es complementado por el decreto que vamos a analizar a continuación, el cual establece un trato preferencial que garantiza la protección del interés superior del menor.

4.1.3. Orden PCM/169/2022

Por otro lado, es necesario mencionar al Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

Este Reglamento establece las normas y procedimientos para el alojamiento y la atención de personas que solicitan asilo, refugio, protección internacional o cualquier otro tipo de protección dentro de España, basándose en unos principios que radican en la dignidad, el respeto a los derechos humanos, la no discriminación, la igualdad de género y la protección a los grupos vulnerables, en el que se incardinan, los menores, velando siempre por el interés superior del menor (Real Decreto 220/2022).

El reglamento recoge un procedimiento de asignación de plazas para obtener la protección que comenzará con una fase de valoración de las necesidades personales, la situación familiar, las plazas disponibles y la distribución territorial de las personas desplazadas. En el caso de los menores ya sean acompañados o no, se hará un informe mucho más detallado, que vele por el interés superior del menor teniendo en cuenta sus necesidades específicas. No obstante, en todos los casos se intentará asignar la plaza con la mayor brevedad posible (Real Decreto 220/2022).

Del mismo modo, el sistema de acogida, tras esta fase de valoración presenta una fase de adjudicación, por la cual se le reconocen a las personas desplazadas todos los derechos de asistencia sanitaria, educación, formación profesional, empleo, libertad de movimiento y respeto a la vida personal. Asimismo, este Real Decreto 220/2022, hace verdadero hincapié en la necesidad de un sistema de acogida que garantice la asistencia social, y psicológica, focalizada en la integración socio-laboral de las personas solicitantes, mediante el fomento de programas de integración en la sociedad española. En esta fase, los menores también presentan un trato preferencial, por el que se hace especial atención a los derechos relativos al desarrollo,

a la vida familiar, a la protección y a la educación, este último mediante el establecimiento de un plazo máximo de 3 meses desde la presentación de la solicitud para que el menor tenga acceso a la educación. Asimismo, en cuanto al derecho a la información que presentan todas las personas desplazadas con la finalidad de que sean conscientes de los derechos y obligaciones que obtienen mediante la protección temporal, también tiene que ser adaptado a los menores teniendo en cuenta su madurez, edad y el derecho a ser oídos. Por último, el sistema de acogida finaliza con una fase de autonomía por lo que se llevan a cabo actuaciones para fomentar una mayor independencia de las personas desplazadas que han obtenido la protección (Real Decreto 220/2022).

3.1.4. El Real Decreto 6/2022

Para finalizar con el marco legal estatal de la protección temporal hay que mencionar el Real Decreto 6/2022 de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Este se promulga para dar respuesta a la crisis generada por el presente conflicto y abordar sus consecuencias de la manera más efectiva posible. Para mostrar las ideas claves de este decreto vamos a focalizarnos en tres áreas temáticas: en el ámbito económico, en el ámbito social y en el ámbito de la cooperación internacional.

En términos económicos, el Real Decreto 6/2022 busca encontrar una solución frente a los efectos adversos que ha tenido la guerra en la economía española, por lo que se van a proteger y reforzar el comercio exterior, la inversión, el turismo y fomentar las relaciones bilaterales. Asimismo, también se contemplan incentivos y ayudas financieras para aquellas empresas que han visto sus cadenas de suministro perjudicadas por la guerra y descensos en la demanda, con la finalidad de mantener los niveles de empleabilidad y llevar a cabo una reactivación económica. En cuanto a los transportes también se han establecido ciertas soluciones, se ha llevado a cabo una reducción del combustible, y se han destinado fondos destinados a ayudas directas (Blanco, 2022).

En el ámbito social, el Real Decreto 6/2022 tiene como objetivo proteger y asistir a las personas afectadas por el conflicto, para ello, se establecen medidas para que esta protección se centre en la integración social, el respeto a los derechos fundamentales y la dignidad humana.

Asimismo, se dedica el art.49 para explicar el procedimiento especial en el que se enmarcan a los menores de edad necesitados de protección temporal a causa de una crisis humanitaria.

Mediante el artículo previamente mencionado se establece claramente que la solicitud de la protección temporal de los menores acompañados, la pedirá el adulto responsable del menor. Sin embargo, en el caso de los menores no acompañados, la solicitud se llevará a cabo por medio de la Entidad Pública de Protección encargada de dar protección inmediata y de la guarda provisional del menor, extinguiendo de tal manera la patria potestad. En ambos casos, las medidas adoptadas tienen que ser notificadas al Ministerio Fiscal. Asimismo, este decreto hace una matización acerca de los hermanos de los menores de edad estableciendo que todos los hermanos deberán permanecer juntos, en el mismo centro o familia de acogida, en preponderancia del interés del menor (art.49 Real Decreto 6/2022).

Por un lado, este Real Decreto 6/2022 también hace referencia a los requisitos y seguimientos que deben ostentar las familias de acogida, entre los que se encuentran: un informe psicosocial favorable; un certificado de antecedentes penales; que no se encuentren en las listas de los delincuentes sexuales; y un escrito en que conste que la familia no tiene la intención de llevar a cabo la adopción o devolución de los menores, entre otros. Del mismo modo, la Entidad Pública de Protección se encargará de hacer un seguimiento con los informes pertinentes acerca de la familia y la situación del menor o adolescente. Por otro lado, el decreto establece que se podrá acreditar de manera extraordinaria a asociaciones de acogida residencial o familiar de carácter no oficial, siempre y cuando se sometan a un seguimiento por parte de la Entidad Pública de Protección.

En términos de cooperación internacional se busca fomentar la colaboración del Gobierno Español con las instituciones internacionales y los demás EM. Para ello, se establecen mecanismos para fomentar la ayuda humanitaria y la cooperación en esta materia, la cual es de suma importancia para que se reparta el peso de la crisis humanitaria entre los diferentes EM. Todo ello, para contribuir a la reconstrucción y estabilización de Ucrania (Crespo Navarro, 2022, p.64).

Asimismo, en el ámbito estatal es necesario destacar un documento realizado por el Ministerio del Interior en colaboración con la Dirección General de Policía a través de la Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, por el cual se articula

una guía exhaustiva que desarrolla detenidamente las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Nacional con relación a la protección temporal otorgada a los menores ucranianos desplazados a España. Estas instrucciones parten de la base de que a todo menor desplazado que se encuentre en España se le otorgará un Impreso de Protección temporal, independientemente del motivo de su desplazamiento y siempre y cuando tenga menos de 18 años. En primer lugar, se prevé una guía de actuación de carácter general frente a todos los menores desplazados y posteriormente, se incluyen diferentes especificidades que se pueden dividir en dos grupos. Por un lado se establecen las directrices en el caso de que un menor se encuentre acompañado, destacando las diferencias en los casos de que haya documentación o no, y en los que los acompañantes son familiares o tutores. Por otro lado, se establece el régimen de actuación de la Policía Nacional cuando se trata de un Menor Extranjero No Acompañado (MENA) por el que se delimitan las primeras intervenciones de la policía, y las instrucciones a seguir, cuando el MENA se encuentre documentado o indocumentado (Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona [CEICAB], 2022).

4.2. LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL A NIVEL AUTONÓMICO

A consecuencia de que las disposiciones legales relativas a la protección temporal en situaciones de oleadas masivas de personas son de carácter supranacional que ha adoptado el Gobierno español, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se han convertido en las encargadas de la implementación de este marco normativo, gestionando sus recursos de titularidad tanto pública como privada. No obstante, no vamos hacer un estudio de toda la regulación de la protección temporal llevada a cabo por parte de las Comunidades Autónomas, sino que vamos a realizar una criba, focalizándose en aquellas disposiciones que hagan una especial mención a los menores de edad, ya que constituyen el objeto de este proyecto.

4.2.1. Protocolo de protección a los menores de la Comunidad de Madrid

Para comenzar, es destacable el Protocolo relativo a la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Desplazados desde Ucrania a la Comunidad de Madrid como consecuencia del Conflicto Bélico llevado a cabo por Alberto San Juan Lorente (2022), director general de la Consejería de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Comunidad de Madrid. En

este documento se recoge el marco legal general aplicable a los menores de edad desplazados, donde se hace referencia a las regulaciones estatales anteriores. Asimismo, se mencionan los derechos aplicables a los niños y adolescentes junto con tres protocolos de actuación atribuidos a diferentes situaciones. El primer protocolo hace referencia a los pasos a seguir respecto de los menores desplazados que han convivido previamente con una familia de acogida situada en la Comunidad de Madrid. Estos pasos se basan en: la apertura de un expediente para proteger al menor; una recopilación de información que determinen cómo fue la convivencia previa del menor con la familia de acogida y documentos que certifiquen si tienen antecedentes penales; una audiencia con el menor y la familia acogedora; y por último, una resolución de guarda provisional junto con la pertinente notificación a las partes involucradas y un seguimiento por los Servicios Sociales. El segundo protocolo se centra en regular el caso de personas menores desplazadas que se encuentran acompañadas por una persona adulta o su familia, cuando esta no goza de protección temporal internacional, o se encuentre en un centro de acogida. En este caso a pesar de las circunstancias se velará por el interés y la protección del menor, con el pertinente expediente y documento de valoración de la situación de este. Por último, se presenta el tercer protocolo relativo a los menores desplazados sin referente familiar, y a las familias que se ofrecen para acoger a menores, por el que se articulan y gestionan ciertas particularidades del procedimiento, como el establecimiento de un *ranking* de preferencias de las familias de acogidas, teniendo en cuenta conexiones con la nacionalidad ucraniana como el idioma; o destacando la urgencia en la acogida de los niños de 0 a 6 años (San Juan LLorente, 2022).

4.2.2. Decreto-ley 2/2022 de la Junta de Extremadura

En segundo lugar, respecto a la regulación autonómica referente a los menores desplazados relativa a la protección temporal es necesario mencionar el Decreto-ley 2/2022⁶, de 4 de mayo, por el que se regula la actuación de la Junta de Extremadura y se establecen medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra en Ucrania, medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales. Esta regulación de la Junta de Extremadura presenta como objetivo principal la protección de los menores de 18 años, y lo hace de manera exhaustiva mediante el establecimiento de hasta 8 procedimientos

⁶ En adelante Decreto-ley 2/2022.

especiales diferentes relativos a las situaciones más excepcionales en las que se pueden encontrar los menores. Asimismo, fomentan la colaboración interinstitucional, y establecen directrices y requisitos para la asignación de las familias de acogida, al igual que promoverán la creación de bases de datos tanto de menores como de familias solidarias de acogidas (Decreto-ley 2/2022).

4.2.3. Decreto-ley 5/2022 de la Junta de Andalucía

Por último, se va a mostrar el Decreto-ley 5/2022⁷, de 17 de mayo, para regular la estancia y la acogida de las personas menores de edad desplazadas en Andalucía con motivo del conflicto bélico en Ucrania, el cual muestra una controversia entre la legislación estatal y la autonómica andaluza. Por un lado, de carácter estatal, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para proteger al menor frente a situaciones de violencia y garantizar su desarrollo y bienestar, propone que la Administración intervenga suspendiendo la patria potestad y asumiendo la tutela, otorgando a las diferentes situaciones acogimiento familiar o residencial. Sin embargo, la legislación autonómica andaluza, aboga que lo más óptimo para proteger a los menores de edad desplazados de Ucrania, es mantener la patria potestad y establecer una guarda provisional en vez de un acogimiento familiar, ya que la protección temporal se constituye de carácter temporal y de forma excepcional para salvaguardar el interés superior del menor, y garantizar sus derechos (Decreto-ley 5/2022).

CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL

En este capítulo se llevará a cabo un análisis de la protección temporal, centrándose en la protección del menor. Con el objetivo de examinar este tema, se seguirán dos vías principales. En primer lugar, se presentará una comparativa de la protección temporal y de la protección internacional, para delimitar las características que recogen cada una de ellas, y evitar confusiones, al igual que para observar las diferencias de trato respecto a los menores. Por otro lado, se analizará el principio del interés superior del menor y los diversos riesgos a

⁷ En adelante Decreto-ley 5/2022.

los que este se enfrenta a consecuencia del desplazamiento masivo de personas y la implementación de la protección temporal.

5.1. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA PROTECCIÓN TEMPORAL Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Antes de adentrarnos en las diferencias que subyacen entre estas instituciones, respecto a los menores principalmente, es necesario presentar brevemente la protección internacional. Para ello, vamos a destacar la Ley 12/2009⁸, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Esta tiene como objetivo establecer las condiciones en las cuales las personas que no son ciudadanas de países de la Unión Europea y las personas apátridas pueden recibir protección internacional en España a través del derecho de asilo y la protección subsidiaria. No obstante, vamos a señalar ciertos artículos indispensables para la comprensión de la presente protección internacional.

- Art.2 LAPS: **El derecho de asilo.** *“El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967”.*
- Art.3 LAPS: **La condición de refugiado.** *“La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género, orientación sexual o de identidad sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9”.*

⁸ En adelante LAPS.

- Art.4 LAPS: **La protección subsidiaria.** *“El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.*
- Art.5 LAPS: **Derechos garantizados con el asilo y la protección subsidiaria.** *“La protección concedida con el derecho de asilo y la protección subsidiaria consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en el artículo 36 de esta Ley y en las normas que lo desarrollen, en la normativa de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España”.*

Una vez planteada la protección internacional a grandes rasgos, con el objetivo de proseguir con el análisis, se va a mostrar la comparativa con la protección temporal, centrándonos en los intereses del menor.

La protección temporal se aplica en situaciones de emergencia excepcionales, como afluencias masivas de personas, y tiene como objetivo dar protección inmediata a aquellos desplazados forzosamente y apoyar a los Estados miembros de la UE en la gestión de sus sistemas de asilo. Respecto a los menores, el enfoque se centra en garantizar el bienestar y la seguridad del menor durante este período. Asimismo, como ya hemos mencionado en otros capítulos, tienen acceso en España a esta protección los nacionales ucranianos y sus familias, así como personas refugiadas, beneficiarias de protección internacional y apátridas en Ucrania y sus familias. También pueden acceder las personas de terceros países con un permiso de residencia válido y que no puedan regresar a su país de origen (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2022).

Por otro lado, la protección internacional se aplica a aquellos que huyen de su país por temor a ser perseguidos debido a motivos como raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a un grupo social, género u orientación sexual. En relación a los menores,

esta protección implica brindar protección contra la persecución, la violencia y el peligro en su país de origen, así como garantizar el acceso a derechos fundamentales como la educación, la salud y la seguridad (CEAR, 2020).

Con relación a la solicitud de la protección, también se perciben varias diferencias. La solicitud de protección temporal se realiza ante la Policía Nacional en los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) o comisarías habilitadas, mientras que la protección internacional se puede solicitar en las fronteras españolas, en las comisarías de Policía o embajadas habilitadas en territorio español, y en los CIE o centros penitenciarios (CEAR, 2022). En el caso de los menores, tanto para la protección temporal como internacional, la solicitud se hará a manos del acompañante, tutor, o guardador del menor (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2001).

Cuando se otorga la protección temporal, se obtienen derechos como el permiso de residencia y trabajo, ayuda social, alojamiento adecuado y atención sanitaria. En el caso de los menores, se les añade el derecho a la educación y representación en el caso de ausencia de esta. De todas formas, la situación se regularizará en un período de 24 horas y se mantendrá de 1 a 3 años. En la protección internacional, se realizará una entrevista individual y se tendrá derecho a asistencia legal e interpretación. Si se obtiene el estatuto de refugiado, este será permanente, mientras que la protección subsidiaria tiene un plazo máximo de 5 años. Los derechos de las personas solicitantes de protección internacional incluyen autorización de estancia en España durante el procedimiento, libertad de movimiento, permiso de trabajo después de seis meses, asistencia legal e interpretación, acceso a la atención sanitaria y acceso al sistema de acogida en caso de necesidad (CEAR, 2022). En el caso de los menores, también se les otorgará educación, apoyo psicosocial y otros servicios básicos. También se considera la reunificación familiar y la búsqueda de soluciones duraderas, como la integración local o el reasentamiento en un tercer país (ACNUR, 2001).

5.2. PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y LOS RIESGOS QUE SE PRESENTAN A CONSECUENCIA DEL DESPLAZAMIENTO MASIVO DE PERSONAS Y LA APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL

5.2.1 Concepto de interés superior del menor

Para comenzar con este enfoque del análisis es necesario presentar el principio del interés superior del menor, para cuya limitación nos vamos a focalizar en la legislación. No obstante, cabe mencionar que este concepto ha sido objeto de múltiples controversias doctrinales y jurisprudenciales debido a que se constituye como una cláusula abstracta que es utilizada para justificar las diversas situaciones tanto patrimoniales como personales que afectan a un menor (Ravetllat Ballesté, 2012, p.91).

En primer lugar, es fundamental hacer mención a la Observación General 14 del Comité de Derechos del Niño⁹ la cual cataloga el interés superior del menor como un triple concepto. Este término se define, por un lado, como un derecho fundamental que garantiza la evaluación y consideración de los intereses de los menores en cualquier toma de decisiones. Esto implica una actuación activa por parte de los Estados para tomar medidas concretas para su implementación y que se pueda invocar ante los Tribunales. Por otro lado, el interés superior del menor, se constituye como un principio interpretativo fundamental, por lo que entre las disposiciones legales disponibles se eligió aquella que mejor promueva el interés superior del menor. Por último, este término se articula como una norma de procedimiento, lo que implica que cualquier decisión que afecte a un niño debe incluir una evaluación de las posibles repercusiones en ese niño o grupo de niños. Además, esta evaluación debe realizarse de manera justa y transparente (CRC/C/GC 14)

En segundo lugar, el art. 2, párrafo 1, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del niño, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece:

“Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernen, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a

⁹ En adelante CRC/C/GC 14

los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor”.

Ahora bien, para determinar la adecuación de esta cláusula hay que atender a una serie de elementos con el objetivo de evaluar el interés superior del menor. Para ello, vamos a presentar una lista de factores a tener en cuenta elaborada por Clara Martínez García y Carmela del Moral Blanco, profesora de derecho y responsable de las Políticas de Infancia en Save the Children España, respectivamente (2017, p.5):

1. Edad y nivel de madurez del niño.
2. Garantizar la igualdad y evitar cualquier forma de discriminación.
3. Reconocer el impacto irreversible del tiempo en el desarrollo del niño.
4. Buscar soluciones estables que promuevan la integración y el desarrollo efectivo del niño, minimizando los riesgos asociados a cambios en su situación material o emocional que puedan afectar su personalidad y futuro desarrollo.
5. Preparar al niño para la transición a la edad adulta e independiente, teniendo en cuenta sus capacidades y circunstancias personales.
6. Considerar la opinión del niño.
7. Respetar y preservar la identidad del niño.
8. Mantener y fomentar el entorno familiar y las relaciones personales del niño.
9. Garantizar el cuidado, la protección y la seguridad del niño.
10. Asegurar el derecho del niño a la salud.
11. Garantizar el derecho del niño a la educación.
12. Tomar en cuenta cualquier otro factor relevante y respetar los derechos del niño en cada caso particular.

A continuación, para finalizar con la delimitación del concepto de interés superior del menor, vamos a señalar varios principios que inspiran este precepto, previo desarrollo de los riesgos en los que se inmiscuye a consecuencia del presente conflicto bélico.

De este modo, en el caso en el que se considere tomar una medida que restringe el ejercicio de una libertad o derecho, es necesario evaluar si se cumple el principio de proporcionalidad en un sentido amplio. Este principio abarca dos elementos: el principio de necesidad y el

principio de proporcionalidad en sentido estricto. El principio de necesidad implica que no existen medidas alternativas que sean igualmente efectivas para alcanzar el objetivo deseado. En otras palabras, la medida adoptada es indispensable ya que no hay otros medios menos perjudiciales para lograr el propósito planteado. Por su parte, el principio de proporcionalidad requiere que haya una relación razonable entre el objetivo perseguido y el medio elegido, asegurando que la medida no cause claramente más daños que beneficios en términos de los derechos e intereses involucrados (Martínez García & Del Moral Blanco, 2017).

Una vez establecido el concepto de interés superior del menor, es relevante analizar si las legislaciones vigentes relativas al desplazamiento de menores cumplen con este principio al aplicar los factores mencionados anteriormente. Al examinar los diversos elementos a considerar, se puede observar que la legislación actual garantiza de manera explícita el acceso a la educación y a la atención médica, además de promover las relaciones familiares y personales del niño. Asimismo, si se puede observar en las disposiciones legales el resto de elementos formulados por Martínez García y del Moral Blanco, lo que otorga la potestad de afirmar que el sistema legal vigente a nivel estatal y autonómico de la protección temporal cumple con el principio de interés superior del menor. Sin embargo, este cumplimiento del principio no evita que el interés supremo del menor se vea afectado de diversos riesgos que se mostrarán a continuación.

5.2.2. Los riesgos al interés superior del menor que comporta el desplazamiento masivo de personas y la adjudicación de la protección temporal

En este epígrafe vamos a mostrar los diversos riesgos en los que puede incurrir el interés superior del menor a consecuencia del desplazamiento masivo de personas por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, y la consiguiente protección temporal recientemente activada.

En primer lugar, uno de los riesgos a los que se enfrenta el interés superior del menor, se presenta a manos de la profesional en derecho Irene Claro Quintáns. La doctora en derecho (2019, p.75) afirma que las redes delictivas involucradas en la trata han aprovechado la crisis migratoria de los últimos años para explotar a las personas más vulnerables, especialmente a mujeres y niños. No obstante, Claro Quintáns (2019, p.75) establece que la particularidad de la trata radica en la extrema vulnerabilidad de las víctimas, lo que dificulta su identificación como tales, y perjudica extremadamente a los menores, y por ende a su interés supremo. Asimismo,

la doctora (2019) confirma que los Estados tienen la obligación de proteger a las víctimas, combatiendo la trata de personas, pero la falta de datos fiables impide que lleven a cabo una protección eficaz.

Además, otro riesgo que amenaza el interés superior del menor como resultado de los desplazamientos masivos está relacionado con la contratación de maternidad subrogada por parte de ciudadanos españoles. Esta problemática parte de la base de que Ucrania se ha convertido en el destino principal en Europa para llevar a cabo estos procesos debido a su legislación flexible y avanzadas técnicas de reproducción asistida. Sin embargo, el conflicto entre Rusia y Ucrania ha generado cambios drásticos en esta situación, con consecuencias devastadoras para las madres gestantes y los recién nacidos involucrados en la práctica de la subrogación transfronteriza (Correa da Silva, 2022).

Por último, es relevante mencionar a la destacada experta en Derecho Internacional Privado, Salomé Adroher Biosca, plantea otro de los riesgos que pueden afectar a los menores como consecuencia del presente conflicto. La Dra. Adroher (2023) aboga que uno de los riesgos de los desplazamientos masivos y el establecimiento de la pertinente protección radica en el desarrollo de adopciones internacionales por la vía rápida y eludiendo los procedimientos establecidos, como consecuencia de la extrapolación de las funciones de acogimiento. Asimismo, la autora (2019, p.55) aclara que la protección proporcionada por el Derecho Internacional Público a los menores se limita a una guarda provisional de naturaleza administrativa. Esto implica una transferencia temporal de esta guarda por parte de las autoridades del país de origen del menor a las personas que habitualmente residen en España y asumen su protección. Sin embargo, es importante señalar que esto no constituye una acogida internacional de menores ni tampoco una adopción internacional. Por lo tanto, se insta a las autoridades a ejercer una vigilancia exhaustiva en este ámbito, a fin de evitar que las tutelas temporales se conviertan en adopciones internacionales sin las debidas garantías procesales, debido a que se ha generado ya jurisprudencia al respecto (Adroher Biosca, 2019).

CAPÍTULO VI: LOGROS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS DE MEJORA DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL

Tras realizar un exhaustivo análisis del régimen legal de la protección temporal a nivel europeo, estatal y autonómico, así como del interés superior del menor y los riesgos asociados a esta situación, procedemos a examinar los resultados derivados de la implementación de esta protección, dividiendo el presente epígrafe en logros, desafíos y propuestas de mejora de la protección temporal que darán respuesta a los riesgos planteados respecto al interés del menor presentes en el anterior capítulo.

6.1. LOGROS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL

Un informe de seguimiento llevado a cabo mediante la colaboración de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2022) afirma la rápida y efectiva respuesta mediante la implementación sin precedentes de la Directiva de Protección Temporal, por parte de los Estados. Asimismo, establece que la Directiva 2022/55/CE brinda un estatus claro y una protección sin precedentes en toda la Unión Europea a las personas que han huido de la guerra en Ucrania, por la que los beneficiarios de esta medida tienen derechos garantizados, como vivienda, educación, atención médica y acceso al empleo. De este modo, para la fecha de publicación del informe que radica en octubre de 2022 ya se habían registrado más de 4 millones de solicitudes de protección temporal en los Estados miembros de la UE ([AAUE], [OIM] & [OCDE], 2022, p.6).

En esta línea, M^a Ángeles Cano Linares, Doctora en derecho, (2022) afirma que la mayor parte de los Estados de la Unión Europea han aplicado la protección temporal adecuadamente. Del mismo modo, comunica que a pesar del gran número de llegadas, los cuatro Estados que comparten fronteras exteriores con Ucrania en la Unión Europea lograron gestionar de manera efectiva la recepción inicial de personas desde el inicio de la guerra. Esto se debió a varios factores entre los que se destaca que, los cuatro países fronterizos se prepararon anticipadamente, incluso antes del inicio de la invasión, al establecer instalaciones de recepción con capacidad para albergar a un millón de personas en el caso de Polonia y

Rumanía, aproximadamente 600.000 personas en el caso de Hungría, y alrededor de 50.000 personas en el caso de Eslovaquia (Cano Linares, 2022).

A corolario de lo anterior, el Ministerio del Interior de España informa que la Oficina de Asilo y Refugio otorgó en 2022 más de 160.000 protecciones temporales, además de las protecciones internacionales ya expedidas. Este hecho cataloga a España como el quinto país de la Unión Europea que más protecciones temporales ha concedido a ciudadanos y residentes ucranianos a causa del presente conflicto (Castaño Rejero, 2023).

Además, la Dra. Cano Linares hace especial mención a aquellos Estados que han ampliado su ámbito de aplicación traspasando lo establecido en la Directiva 2001/55/CE, aumentando los beneficiarios de esta medida, que ha permitido una mejor implementación de esta. Igualmente, la Doctora e Investigadora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, M^a José Castaño Rejero (2023) confirma que la protección temporal ha sido posible debido a la solidaridad de la UE y de su ciudadanía, es más, corrobora que hay ciertas ciudades que han fijado unas medidas específicas con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios sociales, educativos y sanitarios a las personas desplazadas de Ucrania.

Con respecto a lo mencionado anteriormente, es preciso mostrar ciertas iniciativas que se han puesto en marcha en las distintas Comunidades Autónomas de España. Estas radican en: atribuciones de ayudas económicas mensuales, facilidades para que los menores tengan acceso a la educación en el menor tiempo posible y autorizaciones para que los desplazados puedan trabajar de cuenta propia y ajena velozmente, entre otras, que han permitido un óptima aplicación de la protección temporal a los beneficiarios de la Directiva 2001/55/CE (Castaño Rejero, 2023).

Sin embargo, tanto las iniciativas promovidas por las CCAA y las medidas acogidas en la protección temporal, en ocasiones, se presentan insuficientes para abordar los desafíos que plantean las personas desplazadas, sobretodo cuando se trata de personas consideradas vulnerables, como los menores, las personas LGTBI y víctimas de trata entre otras. Además, esto se refleja en los riesgos previamente mencionados que implican la vulneración del principio del interés superior del niño debido al desplazamiento masivo de personas y la implementación de la protección temporal correspondiente. A continuación, vamos a explorar

otros desafíos planteados por expertos legales en relación a la protección temporal y su aplicación.

6.2. LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA PROTECCIÓN TEMPORAL

El objetivo de este epígrafe es abordar los desafíos que plantea la Directiva 2001/55/CE y la Protección Temporal que recoge. Para ello, vamos a dividir las distintas problemáticas en tres áreas tomando como referencia a Carmen González Enríquez, Investigadora del Real Instituto Elcano.

En primer lugar, vamos a centrarnos en el desafío logístico y de coordinación que plantea la protección temporal. Como consecuencia de que la Directiva 2001/55/CE no plantea ningún indicador de la capacidad económica de los Estados receptores, es posible que algunos de estos no puedan llevar a cabo una protección efectiva, si se convierten en el hogar de un número elevado de desplazados. Asimismo, debido a la falta de coordinación entre los Estados Miembros, se le deja un amplio espectro a la actuación de Entidades locales para el acogimiento de desplazados que posteriormente tendrá consecuencias en el seno del gobierno del Estado pertinente. Igualmente, se ha otorgado una gran discrecionalidad a los EM, en cuanto a la regulación del procedimiento de la solicitud para obtener la protección lo que puede derivar en notables diferencias entre los EM (González Enríquez, 2022).

Asimismo, y en esta línea, ACNUR (2000), organismo encargado de la protección de los refugiados, reconoce que la Directiva tiene un ámbito específico, pero destaca la importancia de dos principios fundamentales: el de admisión al territorio sin discriminación y el de no devolución, que prohíbe rechazar a las personas en las fronteras. Sin embargo, establece la necesidad que se encuentren desarrollados en el texto de la Directiva, para una mayor seguridad jurídica.

Otro de los problemas que se plantea de carácter logístico es el relativo a la temporalidad de la protección, ya que se otorga por un período máximo de un año que se puede prorrogar hasta dos períodos de 6 meses. En la actualidad, se ha establecido oficialmente una extensión de la protección temporal hasta marzo de 2024 para todos los desplazados. Sin embargo, la naturaleza temporal de esta protección plantea desafíos significativos. Por un lado,

una vez que el período de protección expire, los desplazados se enfrentan a la incertidumbre y la falta de protección, lo que genera inestabilidad y preocupación. Por otro lado, la temporalidad de la protección también tiene implicaciones en términos de la integración de los desplazados en su nueva comunidad, ya que siempre se considerará el factor tiempo, lo cual puede dificultar su búsqueda de empleo y su proceso de adaptación en general ([AAUE], [OIM] & [OCDE], 2022).

En segundo lugar, vamos a centrarnos en el desafío económico que va a suponer la acogida de millones de refugiados ucranianos para todos los Estados Europeos y la Unión Europea. No obstante, el coste de la acogida es difícil de determinar debido a la incertidumbre sobre la cantidad de personas que saldrán de Ucrania y cuánto tiempo permanecerán en otros países. Se estima que el coste de acoger a un millón de refugiados puede alcanzar los 10.000 millones de euros anuales. En consecuencia, la UE ha destinado fondos para ayudar a los Estados miembros en la acogida, pero estos recursos deben ser adicionales a los necesarios para la recepción de solicitantes de asilo de otras regiones del mundo, ya que este a este desafío económico se le suman otros impactos económicos como la crisis del COVID-19 y la transición energética (González Enríquez, 2022).

En tercer lugar, la investigadora (2022) muestra otro desafío relacionado con la integración personal en el Estado receptor, concretamente en España. Frente a ello, afirma la idea de la vocación de permanencia que reside en una parte de los refugiados, una vez expirada la protección otorgada, situación en la que se encuentran mayormente las familias. Asimismo, la autora (2022) establece que el acceso a la vivienda y al empleo son los principales desafíos para la integración a medio y largo plazo. En muchos países europeos, incluido España, la escasez de viviendas y empleos estables dificulta la integración. Siendo las mujeres y los niños la mayoría de los refugiados, la integración laboral puede ser especialmente difícil para las mujeres con hijos pequeños. Además, la falta de viviendas públicas y de alquiler privado en España plantea un obstáculo adicional para la integración.

Además, es importante destacar que las personas en situación de vulnerabilidad son las más afectadas por las consecuencias de la guerra, lo que resulta en una grave interseccionalidad. Como se mencionó previamente, los menores representan otro desafío en el contexto de esta protección temporal. Estos se encuentran en riesgo de ser víctimas de trata de personas, sujetos

a adopciones sin garantías legales o abandonados por parte de los padres no gestantes en casos de maternidad subrogada interrumpida debido al estallido del conflicto.

Por último, es importante destacar que después de haber examinado algunos de los desafíos que surgen de la implementación de la protección temporal y su desarrollo en la Directiva 2001/55/CE, es necesario buscar soluciones mediante el estudio de diversas propuestas para salvaguardar los derechos afectados por esta protección y brindar una mayor seguridad jurídica en este contexto.

6.3. PROPUESTAS DE FUTURO RELATIVAS A LA PROTECCIÓN TEMPORAL

El objetivo de este epígrafe es encontrar enfoques que aborden eficazmente los problemas identificados anteriormente y garanticen una respuesta adecuada a las necesidades de los desplazados. Estas propuestas pueden incluir medidas para fortalecer la coordinación entre los Estados miembros, establecer estándares claros para el proceso de solicitud de protección, asegurar la integración efectiva de los refugiados en las comunidades de acogida y garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad.

Para ello, se propone una reforma legal de la Directiva 2001/55/CE mediante la que se incorporen una serie de matices que van a otorgar una mayor seguridad jurídica a todos los desplazados y por ende, una mayor protección e igualdad. Estos matices serían los siguientes: En primer lugar, se incorporará un listado en el que se encuentren los indicadores económicos relativos a cada EM, que garantice y especifique el número aproximado de desplazados que pueden acoger, para proteger la economía y estabilidad del país receptor. Asimismo, se le otorgará cierta discrecionalidad a las Entidades Locales, las cuales son realmente útiles en el contexto del acogimiento de desplazados, pero respetando una serie de límites que permitan el buen funcionamiento del Estado receptor.

En segundo lugar, respecto al contenido de la Directiva 2001/55/CE se establece la necesidad imperiosa de que en ella se recojan: los principios legales que van a definir todo el procedimiento; una exposición de motivos que van a guiar las interpretaciones llevadas a cabo por los EM, para que ningún artículo ni precepto de la Directiva se interprete de tal forma que

pueda perjudicar a un ciudadano de la UE con derecho a solicitar la protección temporal; y por último, el desarrollo de un procedimiento común para la ejecución de la solicitud de la protección temporal, evitando la discrecionalidad otorgada a los EM, otorgando unas garantías procesales a todo el proceso.

En tercer lugar, para abordar los problemas planteados respecto de la temporalidad de la protección, se propone que sean los Estados Miembros receptores quienes consideren - durante la protección temporal- la solicitud de asilo de la persona desplazada, de esta forma los desplazados, una vez terminado su período de protección, no se enfrentarán a la incertidumbre que caracteriza a esta situación.

Una vez contempladas las propuestas de mejora futuras de la Directiva 2001, desde un ámbito general, procedemos a ofrecer otras soluciones a las problemáticas más específicas relativas a los menores, ya que constituyen el objeto de estudio de este proyecto. Para ello nos vamos a servir de diferentes especialistas en Derecho.

Respecto a la **exposición de los menores a ser objeto de trata de personas** a consecuencia de los desplazamientos masivos de personas, se vela por el interés del menor llevando a cabo un procedimiento bastante riguroso. Este procedimiento se divide en una serie de fases. En la primera fase del proceso de lucha contra la trata de personas, se deben llevar a cabo dos etapas distintas. En primer lugar, es necesario detectar indicios de trata en una persona, lo cual requiere una formación especializada en médicos, pediatras, educadores, maestros y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que estén en contacto con los menores. El segundo paso, en esta fase, es la identificación formal como víctima de trata. Inicialmente, se concibió como un proceso de colaboración entre autoridades y organizaciones especializadas. Sin embargo, en España, solo las unidades policiales con formación específica pueden llevar a cabo esta identificación (Claro Quitáns, 2020, p.88). En el seno de esta fase, con el fin de salvaguardar el interés superior del menor en los desplazamientos masivos de personas, sería conveniente llevar a cabo una serie de entrevistas minuciosas a los menores por parte de las autoridades del EM receptor. Estas entrevistas tendrán lugar, siempre y cuando, el menor de edad tenga la madurez suficiente para llevarlo a cabo y se encuentre acompañado de un adulto que no sea de su familia. Asimismo, si esta entrevista es inviable debido a la inmadurez del menor, la entrevista será realizada al adulto no familiar que le acompañe.

La segunda fase hace referencia a la derivación y protección del menor cuando ya se ha constituido como víctima de trata, donde se considera necesario contar con un mecanismo de derivación para víctimas de trata que les proporcione acceso a recursos asistenciales especializados. Este mecanismo debe coordinar a diversos agentes, garantizando la protección y seguridad de las víctimas. Actualmente, existe una falta de colaboración efectiva entre las autoridades involucradas, lo que dificulta la derivación y aumenta el riesgo para los menores (Claro Quitáns, 2020, p.90). En este caso, sería conveniente que los diferentes EM receptores establecieran un registro donde se contabilicen los menores desplazados expuestos a la trata de personas y las diferentes medidas implementadas paliar la situación, de esta forma los diferentes EM podrían cooperar y coordinarse, para una mayor protección de la menor víctima de trata.

Por último, se aboga por la necesidad de brindar a los menores un trato especial en todas las fases del proceso penal del delito de trata de personas con la intención de salvaguardar el interés superior del niño, como así mismo lo recoge la ley (Claro Quitáns, 2020, p.90).

El segundo problema relativo a los menores hace referencia a **los recién nacidos en un ambiente de maternidad subrogada transnacional interrumpido por el conflicto bélico**. En estos casos, las clínicas proporcionan a los clientes (futuros padres) información de que, si las condiciones lo permiten, podrán organizar el traslado de las madres gestantes y los bebés a la zona fronteriza occidental del país, para que puedan cruzar hacia el lugar de encuentro acordado por los clientes (Correa da Silva, 2022).

Sin embargo, la situación es mucho más compleja cuando el menor nace en Ucrania, rodeado de un ambiente hostil y en un limbo de protección, ya que, en situaciones normales, los padres extranjeros que desean registrar a sus bebés en Ucrania pueden dirigirse a las embajadas de sus países para completar el proceso de registro y obtener el pasaporte del recién nacido. Pero debido a las restricciones impuestas por el conflicto armado en curso, los padres extranjeros enfrentan limitaciones para viajar a Ucrania. Esto plantea un problema legal para los bebés, ya que la legislación del país requiere que los padres biológicos estén presentes para confirmar la nacionalidad del niño. Como resultado, los menores recién nacidos se encuentran en una situación legal incierta y sin protección, ya que no pueden obtener la documentación necesaria para confirmar su nacionalidad y obtener la debida protección y reconocimiento legal

(Soler, 2022). Además, como afirma Mia Dambach, directora ejecutiva de la organización internacional Child Identity Protection (2022) la falta de identidad de los niños y niñas les genera dificultades para disfrutar de sus derechos fundamentales, como la educación, la salud y los servicios sociales. Además, corren un mayor riesgo de ser objeto de venta y de sufrir trata. Estos problemas afectan no solo su vida presente, sino también su futuro y el de las generaciones venideras. Por lo que se hace un llamado a las autoridades competentes para que implementen un salvoconducto que permita la inscripción en el Registro de menores ucranianos nacidos a través de madres de gestación subrogada. Esta medida busca salvaguardar el interés superior del menor y prevenir cualquier situación de trata que pueda afectarles.

Finalmente, es importante resaltar otro riesgo al que se enfrentan los menores debido al desplazamiento masivo de personas, como se mencionó anteriormente, que es **la posibilidad de ser objeto de adopciones internacionales sin cumplir con los procedimientos legales establecidos.**

Con la finalidad de controlar las situaciones en las que la custodia temporal se convierte efectivamente en un acogimiento o incluso en una adopción, la Doctora Adroher Biosca (2019) propone desde una perspectiva de Derecho Internacional Privado examinar los criterios de competencia judicial internacional, la ley aplicable y el reconocimiento internacional de resoluciones y decisiones, tanto en la situación inicial de custodia como en los casos en los que se plantea posteriormente un acogimiento o una adopción.

En esta línea, Adroher (2019) establece que resulta evidente la necesidad de desarrollar un protocolo a nivel estatal que defina el procedimiento y los criterios de evaluación para las familias que se ofrecen a acoger a estos menores en sus hogares, así como para el seguimiento de dichas familias. Este protocolo sería especialmente importante para prevenir casos de sustracción internacional de menores y garantizar el respeto al derecho a la vida familiar. Además, sería crucial complementar el régimen legal actual con la figura de la guarda temporal en la legislación española de protección de menores. Esta figura establecería el estatus jurídico de las familias que ejercen la guarda temporal y contemplaría su eventual y excepcional conversión en familias acogedoras. De esta manera, se delimitará una legislación que asegure la protección de los derechos de los menores y el adecuado funcionamiento del sistema de acogimiento familiar (Adroher Biosca, 2019).

Para finalizar con este capítulo es preciso mencionar que, al analizar y considerar estas propuestas de futuro, se busca promover un marco legal y político que aborde de manera integral los desafíos asociados con la protección temporal, proporcionando una base sólida para la implementación efectiva y el respeto de los derechos humanos de los desplazados.

CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES

Antes de adentrarnos en las conclusiones se considera oportuno refrescar a groso modo los objetivos del presente proyecto. En primer lugar, se buscaba mostrar una exposición del régimen legal de la protección temporal a nivel europeo, estatal y autonómico, el cual queda reflejado en las conclusiones destacando sus puntos claves determinantes a los menores. En segundo lugar, se pretendía llevar a cabo un análisis de la protección temporal mediante dos vías, la comparativa, mostrando las diferencias entre la protección temporal y la protección internacional y mediante el análisis de la alineación de la protección temporal y el principio del interés superior del menor. Por último, se pretendía desarrollar una serie de propuestas que solventaran los desafíos y riesgos que conlleva esta protección temporal.

Tras un profundo análisis se llega a las siguientes conclusiones:

1. La protección temporal se encuentra regulada a nivel europeo mediante la Directiva 2001/55/CE, la cual establece que esta protección es de carácter excepcional y temporal que se aplica en los casos de desplazamientos masivos de personas, con la intención de otorgar una protección colectiva por parte de la UE.
2. La Directiva 2001/55/CE tiene el objetivo de crear un marco legal que desarrolle la protección temporal para establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que las personas desplazadas se encuentren protegidas por los EM. Asimismo, el régimen europeo establece los principios de solidaridad y cooperación entre los EM con el fin de que coordinen las cargas y responsabilidades derivadas del acogimiento a personas desplazadas.
3. La Directiva 2001/55/CE determina una serie de derechos que tienen que ser otorgados por los EM a los beneficiarios de la protección, los cuales hacen referencia a: derecho a residir, a un trabajo, a una vivienda digna, a asistencia social y sanitaria, y a la no devolución a los estados de origen. Igualmente, los menores pueden disfrutar de estos

derechos junto con el derecho a la educación, a una tutela legal, y a la reubicación familiar. Estos derechos podrán ser disfrutados durante el tiempo que dure la protección temporal que presenta un límite de un año que se puede ampliar mediante prórrogas de 6 meses hasta el 4 de marzo de 2024, debido al curso de la guerra.

4. No obstante, teniendo en cuenta que es una directiva, la implementación y efectividad de la protección temporal recae en los Estados miembros y sus recursos disponibles. Sin embargo, es importante destacar que la regulación europea relacionada con los menores es bastante concisa, ya que se centra en la protección de los menores no acompañados, pero deja ciertos vacíos en términos de garantizar una protección integral, que serán solventados por la legislación estatal y autonómica.
5. España ha promulgado varias disposiciones legales para regular la protección temporal de los menores. Destaca la Orden PCM/170/2022, que amplía la protección temporal y garantiza el interés del menor al incluir a ciertos familiares como beneficiarios de la protección, preservando así el núcleo familiar. Los Real Decreto 6/2022 y 2/2022 otorgan un trato diferenciado a los menores de edad al abordar la solicitud de protección temporal, el acogimiento residencial o familiar y la provisión de ayudas psicosociales. Estas disposiciones también suplementan la falta de atención a los menores en la Orden PCM/169/2022.
6. El informe emitido por la Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, proporciona instrucciones exhaustivas a la Policía Nacional para orientar su actuación en relación a los menores bajo protección temporal. Estas directrices brindan un marco de actuación sólido que asegura una aplicación precisa de la protección temporal, salvaguardando en todo momento el interés superior del menor.
7. Las CC.AA. están llevando a cabo un importante y laborioso papel en el seno de la protección temporal, pero aún más, en aras de protección de los menores, ya que cada vez son más las comunidades y provincias las que están emitiendo instrucciones, directrices, e ideas para una mayor regularización y protección del menor. Entre las que se destacan la Comunidad de Madrid, Extremadura y Andalucía.
8. La protección temporal se brinda en situaciones de emergencia y tiene como objetivo proporcionar protección inmediata a desplazados forzosos debido a conflictos bélicos o por la inviabilidad de la residencia en ese país. Por otro lado, la protección internacional se aplica a aquellos que huyen de su país debido al temor a la persecución por varios motivos. En términos de solicitud, existen diferencias entre la protección temporal y la internacional, y se realizan en diferentes lugares. Sin embargo, en ambos

casos la solicitud de los menores se hace a manos de sus representantes. Una vez otorgada la protección, se obtienen derechos como permiso de residencia, trabajo, alojamiento, atención sanitaria y otros servicios básicos. En el caso de los menores, se añaden derechos adicionales, como educación y representación, en ambas protecciones. La duración de la protección varía según el tipo, siendo permanente en el caso de la protección internacional y de 1 a 3 años en el caso de la protección temporal.

9. Las diferencias no son sustanciales en el caso de los menores de edad, no obstante se recomienda que en los casos de protección temporal se ejerza el derecho a solicitar la protección internacional, para que se proteja al menor con vocación de permanencia evitando, la incertidumbre y los cambios que caracterizan a la protección temporal, que pueden afectar al desarrollo del menor.
10. Tras un profundo análisis del concepto de interés superior del menor y sus factores y principios se puede afirmar que la ley vigente relativa a la protección temporal actúa en protección del interés superior del menor. No obstante, hay diversos riesgos que ponen en peligro este interés del menor a consecuencia del desplazamiento masivo de personas y la aplicación de la protección temporal.
11. Existe el riesgo de que los menores sean víctimas de trata de personas, una situación lamentablemente común en contextos de desplazamiento forzado, para lo que se plantea un procedimiento de identificación y gestión de la trata determinado focalizado en los menores junto con sistemas de prevención establecidos en los EM receptores.
12. La situación de los menores involucrados en prácticas de maternidad subrogada transnacional, especialmente en Ucrania, plantea un riesgo significativo. Dado que Ucrania es un país pionero en esta práctica y ha sido afectado por un conflicto armado, lo que conlleva a que los niños nacidos de estas circunstancias carezcan de identidad debido a los requisitos legales de registro que implican la presencia física de los padres no gestantes. Esta falta de identidad los convierte en objetivos más vulnerables de trata. Para abordar esta situación, se propone la implementación de un salvoconducto que permita otorgar una identidad a estos niños, siempre y cuando no sea posible reunirlos con sus padres no gestantes.
13. Otro de los riesgos radica en los acogimientos familiares que se llevan a cabo con el objetivo de proteger a los menores, ya que pueden eventualmente convertirse en adopciones internacionales sin las garantías necesarias. Para salvaguardar los derechos de los menores en esta situación se propone una revisión de los criterios legales internacionales para evitar que la guarda temporal se convierta en una adopción,

asimismo se aboga por la creación de unos protocolos estatales para evaluar minuciosamente a las familias acogedoras junto con el establecimiento de la figura de guarda provisional en el régimen legal español.

14. A pesar de la favorable recepción que ha tenido en España la protección temporal recogida en la Directiva 2001/55/CE, se plantean unas propuestas de mejora que supondría que esta Directiva tuviera un mayor control de la actuación de los EM y que la protección se aplicara con una mayor seguridad jurídica y equidad entre los EM. Por lo que se solventarán los desafíos que actualmente se presentan frente al régimen jurídico europeo.
15. Para concluir, es importante destacar que este tema presenta un gran interés en el ámbito jurídico debido a su complejidad y al entramado normativo que lo rodea. No obstante, debido a su actualidad, se han identificado ciertas dificultades en cuanto a las fuentes de información adicionales disponibles, especialmente en lo que se refiere a las disposiciones estatales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Legislación

Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. (BOE de 10 de marzo de 2022). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm169>; última consulta 26/01/2023)

Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. (BOE 10 de marzo de 2022). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170>; última consulta 6/02/2023)

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. (BOE de 30 de marzo de 2022). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/03/29/6/con>; última consulta 6/02/2023)

Real Decreto- ley 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. (BOE de 30 de marzo de 2022). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/29/220/con>; última consulta 6/02/2023)

Directiva 2001/55/CE del Consejo de la Unión Europea, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. (DOUE de 7 de agosto de 2001). (Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj> ; última consulta

Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. (BOE de 25 de octubre de 2003). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/10/24/1325/con>; última consulta 17/03/2023)

Decreto-ley 2/2022, de 4 de mayo, por el que se regula la actuación de la Junta de Extremadura y se establecen medidas urgentes en respuesta a los desplazamientos de personas por razones humanitarias a causa de la guerra en Ucrania, medidas urgentes de contratación pública y medidas fiscales. (BOE de 25 de junio de 2022). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es-ex/dl/2022/05/04/2/con>; última consulta 17/03/2023)

Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, para regular la estancia y la acogida de las personas menores de edad desplazadas en Andalucía con motivo del conflicto bélico en Ucrania. (BOJA de 23 de mayo de 2022). (Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-202290151#:~:text=Art%C3%ADculo%201.&text=Podr%C3%A1n%20acogerse%20al%20r%C3%A9gimen%20previsto,personas%20que%20ejercen%20la%20tutela>; última consulta 17/03/2023)

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. (BOE de 17 de enero de 1996). (Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/01/15/1/con>; última consulta 17/03/2023)

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE de 31 de octubre de 2009). (Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con>; última consulta 20/05/2023)

Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), CRC/C/GC 14. (Disponible en: <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=3990&tipo=documento> ; última consulta 20/05/2023).

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del niño, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. (BOE de 17 de enero de 1996). (Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/01/15/1/con>; última consulta 20/05/2023).

2. Obras Doctrinales- Revistas

Diez Guijarro, J. R. (2022). El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania. *Cuadernos de Información Académica- FUNCAS*, 288, 1-9. (Disponible en https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE-288_Diez_Guijarro_definitivo.pdf; última consulta 26/01/2023)

Orenes, P. (2022). Ucrania: educar y proteger a la infancia en los conflictos. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*, 4(16), 1-9. (Disponible en <https://doi.org/10.15304/ricd.4.16.8498>; última consulta 26/01/2023)

Cano Linares, M. Ángeles. (2023). La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: Logros y desafíos. *Anuario De La Facultad De Derecho. Universidad De Extremadura*, (38), 69-99. (Disponible en <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.69>; última consulta 16/04/2023)

Arenas Hidalgo, N. (2003). La institución de la protección temporal en Europa: ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva. *Anuario de Derecho Europeo*, (3), 99-121. (Disponible en <https://idus.us.es/handle/11441/26785?locale-attribute=en>; última consulta 16/04/2023)

Milios, G. (2022). La activación de la Directiva sobre protección temporal para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (44), 1-15. (Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8783259>; última consulta 16/04/2023)

Crespo Navarro, E. (2022). La respuesta de la Unión Europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania. *EUWEB legal essays : global & international perspectives (2)* 1-155. (Disponible en <https://www.torrossa.com/en/resources/an/5329108#>; última consulta 16/04/2023)

Adroher Biosca, S. (2023). “Desplazamiento internacional de niños ucranianos a España: marco jurídico y desafíos”. En Adroher Biosca, S. Claro Quintáns, I. (Dirs). *El Derecho*

internacional público en la frontera de los derechos humanos, Libro Homenaje a la profesora Dra. Cristina J. Gortázar Rotaeche. Universidad Pontificia Comillas, 2023, pp. 321-354.

Ravetllat Ballesté, I. (2012). El interés superior del niño: concepto y delimitación del término. *Educatio siglo XXI*, 30(2), 89-108. (Disponible en: <https://revistas.um.es/educatio/article/view/153701>; última consulta 20/05/2023).

Martínez García, C. & Del Moral Blanco, C. (2017). Guía para la evaluación y determinación del interés superior del niño. *Universidad Pontificia de Comillas*. (Disponible en: https://www.comillas.edu/images/catedras/santander/01232018_StC_Guia_para_la_evaluacion_y_determinacion_A4_online_version-ilovepdf-compressed.pdf; última consulta 20/05/2023).

Claro Quintans, I. (2019). Una aproximación a la determinación del interés superior de los niños víctimas de trata. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (145), 75-96. (Disponible en: <https://libreriavirtual.trabajo.gob.es/libreriavirtual/descargaGratuita/W0141945> ; última consulta 20/05/2023).

Adroher Biosca, S. (2019). Estancias temporales de menores extranjeros en España: régimen jurídico vigente y desafíos de futuro. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 11(1), 51-62. (Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/4613>; última consulta 20/05/2023).

Cano Linares, M. A. (2022). La activación y aplicación de la Directiva de Protección Temporal de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania: Logros y desafíos. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, (38), 69-99. <https://publicaciones.unex.es/index.php/AFD/article/view/2126>

González Enríquez, C. (2022). La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres. *Real Instituto Elcano*. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/04/ari28-2022-gonzalez-la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres.pdf>

3. Recursos de Internet- Páginas Web/ Artículos de prensa

Morales, L. (2022, 23 septiembre). La ONU verifica los crímenes de guerra rusos y Ucrania pide un tribunal específico para juzgarlos. *elconfidencial.com*. (Disponible en https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-09-23/mision-investigacion-onu-rusia-crimenes-guerra_3495376/; última consulta 7/02/2023)

Castaño Reyero, M. J. (2023). Ucrania: un año entre acogida y protección temporal. *Observatorio de Derecho Público*. (Disponible en: <https://idpbarcelona.net/ucrania-un-ano-entre-acogida-y-proteccion-temporal/> ; última consulta 7/02/2023)

Amnistía Internacional. (2022, 22 noviembre). Rusia y Ucrania: La invasión de Ucrania es un acto de agresión y una catástrofe para los derechos humanos. *Amnistía Internacional*. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/03/russia-ukraine-invasion-of-ukraine-is-an-act-of-aggression-and-human-rights-catastrophe/>; última consulta 7/02/2023)

BBC News Mundo. (2022, 26 febrero). Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora). *BBC News Mundo*. (Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>; última consulta 26/01/2023)

Kirby, B. P. (2022, 16 noviembre). Why did Russia invade Ukraine and has Putin 's war failed?. *BBC News*. (Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-europe-56720589>; última consulta 26/01/2023)

Team, B. T. V. J. (2022, 14 noviembre). Ukraine in maps: Tracking the war with Russia. *BBC News*. (Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506682>; última consulta 26/01/2023)

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [OHCHR]. (2023). Ukraine: civilian casualty update 22 August 2022. *OHCHR*. (Disponible en <https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-22-august-2022>; última consulta 26/01/2023)

Padinger, G. (2022, 24 agosto). Estas cifras muestran el verdadero costo humano de la guerra de Rusia en Ucrania. *CNN*. (Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/24/guerra-ucrania-costo-humano-cifras-graficas-trax/>; última consulta 26/01/2023)

Save the Children España. (2022c, enero 27). 5 consecuencias del conflicto de Ucrania en la infancia. *Save the Children España*. (Disponible en <https://www.savethechildren.es/actualidad/5-consecuencias-conflicto-ucrania-infancia>; última consulta 26/01/2023)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2022, 19 marzo). Los niños que huyen de la guerra de Ucrania corren un mayor riesgo de ser víctimas de la trata y la explotación. *UNICEF*. (Disponible en <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/ninos-huyen-guerra-ucrania-corren-mayor-riesgo-victimas-trata-explotacion>; última consulta 26/01/2023)

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (s. f.). Ucrainianos en España. *INE*. (Disponible en <https://www.ine.es/infografias/ucranianos/ucranianos.htm>; última consulta 26/01/2023)

Nova, I. P. (2022, 1 julio). España ha escolarizado a más de 25.000 ucranianos, una cuarta parte de ellos en Alicante y Valencia. *El Español*. (Disponible en https://www.elespanol.com/espana/20220701/espana-escolarizado-ucranianos-cuarta-parte-alicante-valencia/684182096_0.html; última consulta 26/01/2023)

De la Fuente, A. (2022). Efectos económicos de la invasión de Ucrania y primeras medidas para mitigar sus efectos. *Estudios Sobre La Economía Española*, 16. (Disponible en <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-09.pdf>; última consulta 26/01/2023)

Lema, L. (2022, 5 octubre). La economía ucraniana se contraerá ocho veces más que la rusa en 2022, según el Banco Mundial. *elDiario.es*. (Disponible en https://www.eldiario.es/internacional/economia-ucraniana-contraera-ocho-veces-rusa-2022-banco-mundial_1_9597014.html; última consulta 26/01/2023)

Lloyd, N. (2022, 8 junio). El negativo impacto de la guerra de Ucrania en la economía de la Unión Europea. *euronews*. (Disponible en <https://es.euronews.com/next/2022/06/08/el->

[negativo-impacto-de-la-guerra-de-ucrania-en-la-economia-de-la-union-europea](#); última consulta 26/01/2023)

La Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR]. (s.f.). Operational Data Portal. *ACNUR*. (Disponible en <https://www.acnur.org/>; última consulta 26/01/2023)

Teigell, M. (2022, 30 septiembre). Principales diferencias entre la protección temporal y la protección internacional. *Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR]*. (Disponible en <https://www.cear.es/proteccion-temporal-e-internacional/>; última consulta 26/01/2023)

Consejo de la Unión Europea. (2023). Temporary protection: Displaced persons [Infographic]. (Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>; última consulta 16/04/2023)

Blanco, M. (2022, 28 marzo). Las medidas del Plan Nacional de Respuesta a las consecuencias de la guerra en Ucrania. *Newtral*. (Disponible <https://www.newtral.es/plan-nacional-respuesta-guerra-ucrania/20220328/> ; última consulta 17/03/2023)

San Juan Llorente, A. (2022). PROTOCOLO RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DESPLAZADOS DESDE UCRANIA A LA COMUNIDAD DE MADRID COMO CONSECUENCIA DEL CONFLICTO BÉLICO. *Consejería de familia, juventud y política social de la Comunidad de Madrid*. (Disponible en: https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/gobierno_abierto/protocolo_ucrania.pdf_23_3.22.pdf ; última consulta 17/03/2023)

Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR]. (2022, 8 abril). Guía sobre protección en España para personas afectadas por la guerra. [CEAR]. (Disponible en: <https://www.cear.es/guia-sobre-la-proteccion-en-espana-para-personas-afectadas-por-la-guerra-en-ucrania/> ; última consulta 17/03/2023)

Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR]. (2022). Principales diferencias entre la protección temporal y la protección internacional. *CEAR*. (Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/acnur-en-espana/el-asilo-en->

[espana#:~:text=En%20el%20caso%20de%20menores.a%20este%20tipo%20de%20protecci%C3%B3n; última consulta 20/05/2023\).](#)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2001). Guía Sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. *ACNUR*. (Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>; última consulta 20/05/2023).

Comisión de Extranjería del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona (CEICAB). (2022). INSTRUCCIONES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN TEMPORAL DE MENORES UCRANIANOS DESPLAZADOS A ESPAÑA. *CEICAB*. (Disponible en: <https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-noticies/Instrucciones-relativas-a-la-proteccion-temporal-de-menores-ucranianos-desplazados-a-Espana.pdf> ; última consulta 20/05/2023).

Agencia de Asilo de la Unión Europea [AAUE], Organización Internacional de Migraciones [OIM] y OCDE. [Informe conjunto]. (2022). Forced displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations. *AAUE, OIM & OCDE*. (Disponible en: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-11/2022_11_09_Forced_Displacement_Ukraine_Joint_Report_EUAA_IOM_OECD_0.pdf ; última consulta 24/ 05/ 2023)

Soler, S. (2022). El limbo de los bebés nacidos de madres de alquiler durante la guerra en Ucrania: "Pueden ser objeto de explotación". *RTVE.es*. (Disponible en : <https://www.rtve.es/noticias/20220328/guerra-ucrania-gestacion-subrogada-explotacion/2321529.shtml> ; última consulta 22/ 04/ 2023)

Dambach, M. & Cantwell, N. (2022). CHAPTER 6: Child's right to identity in surrogacy. Child Identity Protection. (Disponible en : <https://www.child-identity.org/en/about-us-bottom.html> ; última consulta 21/ 04/ 2023)

ACNUR. (2000). Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva. *ACNUR*. (Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1226.pdf> ; última consulta 21/ 04/ 2023)

Correa da Silva, W. (2022). La invasión rusa evidencia los peligros de la maternidad subrogada en Ucrania. *THE CONVERSATION*. (Disponible en: <https://theconversation.com/la-invasion-rusa-evidencia-los-peligros-de-la-maternidad-subrogada-en-ucrania-179924> ; última consulta 20/05/2023).