

# ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO .....	17
NOTA DE AGRADECIMIENTO .....	21
ABREVIATURAS .....	23
PRESENTACIÓN .....	25

## CAPÍTULO PRIMERO

SOBRE EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN TEMPORAL EUROPEO EN LA DINÁMICA  
PRECEDENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

I. LA COMPLEJIDAD DEL FENÓMENO DE LOS DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS Y MASIVOS DE POBLACIÓN Y LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS (ENFOQUES Y PERSPECTIVAS) QUE ENTRAÑA PARA LA REGULACIÓN JURÍDICO-INTERNACIONAL. EL RESURGIMIENTO DE UNA RENOVADA ACOGIDA TEMPORAL COMO RESPUESTA .....	39
II. LA REGULACIÓN DE LA ACOGIDA TEMPORAL Y LA CLÁSICA DIALÉCTICA ENTRE EL MANTENIMIENTO DE LOS PODERES SOBERANOS Y LOS LÍMITES QUE LE IMPONE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL. TODA REGULACIÓN —Y LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL ES UN CLARO EXPONENTE— RESULTA FRUTO DE ESTE DELICADO EQUILIBRIO .....	43
III. LA AUSENCIA DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES INTERNACIONALES DE CARÁCTER GENERAL QUE ATIENDAN LOS DESPLAZAMIENTOS MASIVOS DE POBLACIÓN. LAS RESPUESTAS <i>AD HOC</i> Y LA ASISTENCIA INTERNACIONAL EN LA GESTACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN DE ACOGIDA TEMPORAL .....	46
IV. LA CONVENCIÓN DE GINEBRA SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1951 Y SU PROTOCOLO ADICIONAL DE 1967. LA DETERMINACIÓN SINGULAR DEL ESTATUTO Y EL CARÁCTER INDIVIDUALIZADO DE LA PERSECUCIÓN <i>VERSUS</i> LA DETERMINACIÓN GRUPAL <i>PRIMA FACIE</i> Y LA NATURALEZA MIXTA DE LOS ÉXODOS MASIVOS .....	49
V. LA EXISTENCIA DE UNA OBLIGACIÓN GENERAL DE TODO ESTADO DE PERMITIR LA ENTRADA Y AL MENOS EL "REFUGIO TEMPORAL" EN CASO DE SER APLICABLE EL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN A CASOS DE DESPLAZAMIENTO A GRAN ESCALA .....	56
VI. DEL <i>TEMPORARY REFUGE</i> A LA PROTECCIÓN TEMPORAL: CONFORMACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ACOGIDA TEMPORAL .....	63
VII. LA APROXIMACIÓN COMÚN A LA PROTECCIÓN TEMPORAL EN EL MARCO DE LA EUROPA COMUNITARIA. EL ÚLTIMO PASO EN LA EVOLUCIÓN PRECEDENTE .....	75

## CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE  
PROTECCIÓN TEMPORAL EUROPEO

I. LA REGULACIÓN COMUNITARIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN TEMPORAL. LA DIRECTIVA .....	85
1. EL DISPOSITIVO DE PROTECCIÓN TEMPORAL EUROPEO: UNA COMUNITARIZACIÓN LIMITADA .....	88
2. LA DIRECTIVA COMO NORMA GENERADORA DE OBLIGACIONES DE RESULTADO .....	90
II. CONCEPTO EN SENTIDO ESTRICTO: LA PROTECCIÓN TEMPORAL EUROPEA .....	94
III. CARACTERÍSTICAS SINGULARES DEL DISPOSITIVO .....	95
1. SISTEMA DE PROTECCIÓN COLECTIVO: LA AFLUENCIA MASIVA COMO PRESU- PUESTO DE HECHO. EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA PROTECCIÓN TEMPO- RAL EUROPEA .....	95
2. DISPOSITIVO SUBSIDIARIO DE PROTECCIÓN INMEDIATA Y DE CARÁCTER TEMPORAL .....	103
3. PROCEDIMIENTO BASADO EN EL ESFUERZO EQUITATIVO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS .....	105

## CAPÍTULO TERCERO

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA.  
LOS COLECTIVOS BENEFICIARIOS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL

I. LAS "PERSONAS DIGNAS DE SER ACOGIDAS TEMPORALMENTE". LA AFLUENCIA MASI- VA CUALIFICADA .....	109
II. BENEFICIARIOS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL: EL CONCEPTO DE "PERSONA DESPLAZADA" EN LA DIRECTIVA EUROPEA .....	117
1. POTENCIALES REFUGIADOS: PERSONAS DESPLAZADAS DE TERCEROS PAÍSES QUE PUDIERAN SER CONSIDERADAS REFUGIADOS SEGÚN EL ARTÍCULO 1 A 2 DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA .....	117
2. PERSONAS DESPLAZADAS DE TERCEROS PAÍSES PROTEGIDAS POR OTROS INSTRU- MENTOS INTERNACIONALES O NACIONALES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL .....	119
3. CASOS PARTICULARES .....	121
A. PERSONAS QUE HAYAN HUIDO DE ZONAS DE CONFLICTO ARMADO O DE VIOLENCIA PERMANENTE .....	121
B. PERSONAS QUE HAYAN ESTADO O ESTÉN EN PELIGRO GRAVE DE VERSE EXPUESTAS A UNA VIOLACIÓN SISTEMÁTICA O GENERALIZADA DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	122
4. GRUPO SUPLEMENTARIO: OTRAS CATEGORÍAS DE PERSONAS DESPLAZADAS QUE PROVENGAN DEL MISMO LUGAR Y SE HAYAN DESPLAZADO POR LAS MISMAS RAZONES .....	124

III. OTRAS CONDICIONES INICIALES .....	127
1. LA EXCLUSIÓN DE LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS .....	128
2. LA INCLUSIÓN DE LAS "PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAS" COMO POTENCIA- LES BENEFICIARIOS DE LA ACOGIDA TEMPORAL A TRAVÉS DE LA EVACUACIÓN .....	129
IV. LAS PERSONAS EXCLUIDAS DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL. LA CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN DE LA DIRECTIVA COMUNITARIA .....	132
1. CRITERIOS SUSTANTIVOS. MOTIVOS POR LOS QUE UNA PERSONA PUEDE SER EXCLUIDA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN TEMPORAL .....	135
A. ACTOS DELICTIVOS COMETIDOS CON ANTERIORIDAD A LA ACOGIDA EN EL ESTADO MIEMBRO .....	136
B. ACTOS DELICTIVOS COMETIDOS EN EL TERRITORIO DEL ESTADO MIEMBRO DE ACOGIDA .....	142
2. LÍMITES JURÍDICOS A LA UTILIZACIÓN DE LA CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN .....	143

## CAPÍTULO CUARTO

EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL  
DERECHOS GARANTIZADOS

I. CONSIDERACIONES GENERALES. EL ESTÁNDAR MÍNIMO DE PROTECCIÓN Y SU NECE- SARIA COMPATIBILIDAD CON LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN LA MATERIA .....	149
1. MARCO INTERNACIONAL .....	152
2. MARCO EUROPEO .....	157
II. DERECHOS GARANTIZADOS .....	160
1. PERMISOS DE RESIDENCIA Y VISADOS .....	162
2. INFORMACIÓN ACERCA DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL .....	165
3. REGISTRO .....	166
4. LA POLÉMICA AUSENCIA DE LIBERTAD DE CIRCULACIÓN .....	167
5. DERECHOS LABORALES. EL <i>PRINCIPIO DE PREFERENCIA COMUNITARIA</i> COMO LÍMITE AL ACCESO AL MERCADO LABORAL .....	169
6. EL DERECHO A UN "NIVEL DE VIDA ADECUADO" Y A LA ATENCIÓN MÉDICA .....	173
7. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN .....	175
8. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR .....	176
9. OBLIGACIONES RESPECTO A LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS .....	182
10. EL DERECHO A SOLICITAR ASILO. ¿LA SUSPENSIÓN DE SU DETERMINACIÓN Y LA INCOMPATIBILIDAD DE ESTATUTOS REFUGIADO Y "ACOGIDO TEMPORAL" SON LÍMITES POSIBLES? .....	184

## CAPÍTULO QUINTO

COMPETENCIAS DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS Y LOS ESTADOS MIEMBROS; PROCEDIMIENTO Y  
FORMA DE EJERCICIO RESPECTO DE LA DURACIÓN Y APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL

I. EL PROCEDIMIENTO DE ACTIVACIÓN O APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL: PROCEDIMIENTO Y COMPETENCIAS .....	193
1. PRESUPUESTO DE HECHO QUE DESENCADENA LA INICIACIÓN DEL PROCEDI- MIENTO: LA EXISTENCIA DE "UNA AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS DESPLAZA- DAS". LAS FACULTADES DE APRECIACIÓN .....	194
A. LA CONCURRENCIA DEL PRESUPUESTO DE HECHO .....	194
B. FACULTADES DE APRECIACIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DEL PRESUPUESTO DE HECHO .....	195

2. COMPETENCIAS COMUNITARIAS Y ESTATALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN TEMPORAL.....	197
3. PROCEDIMIENTO DE INICIACIÓN: ÓRGANO COMPETENTE Y RELACIONES INSTITUCIONALES .....	198
A. COMPETENCIA DE LOS ESTADOS MIEMBROS: .....	199
A. FACULTAD PARA INTERESAR DE LA COMISIÓN EL EJERCICIO DE SUS POTESTADES DE INICIACIÓN MEDIANTE PROPUESTA .....	199
B. EL DEBER DE SOLIDARIDAD Y LA FACULTAD DE EXPRESAR SU DISPOSICIÓN .....	200
B. COMPETENCIAS DE LA COMISIÓN EUROPEA .....	201
A. FACULTAD DE PROPUESTA .....	201
B. CONTENIDO DE LA PROPUESTA .....	201
C. COMPETENCIAS DEL CONSEJO: LA DECISIÓN DE ADOPTAR EL RÉGIMEN COMUNITARIO DE PROTECCIÓN TEMPORAL .....	202
D. COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	204
4. LA DECISIÓN DE APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL: FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN .....	204
A. LA AUSENCIA DE REQUISITOS <i>RATIONE TEMPORIS</i> .....	204
B. FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN DE LA DECISIÓN .....	206
A. FUNDAMENTO: .....	207
1. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO DE DESPLAZADOS .....	207
2. SOLUCIONES PREVIAS. LA SUBSIDIARIEDAD DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL .....	208
3. LA INFORMACIÓN COMUNICADA POR LOS ESTADOS MIEMBROS, LA COMISIÓN, EL ACNUR Y OTRAS ORGANIZACIONES PERTINENTES .....	212
B. MOTIVACIÓN: .....	214
1. LAS DECISIONES DE FONDO: <i>QUIÉN Y CUÁNDO</i> .....	215
2. CONTENIDO INFORMATIVO .....	216
II. CESACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL: CAUSAS Y PROCEDIMIENTO .....	217
1. INTRODUCCIÓN: LA TEMPORALIDAD, ELEMENTO ESENCIAL DEL SISTEMA; LA DESAPARICIÓN DEL PRESUPUESTO DE HECHO COMO CAUSA PRINCIPAL DE CESACIÓN Y EL TRANSCURSO DEL PLAZO MÁXIMO COMO CAUSA SUBSIDIARIA; EL REGRESO VOLUNTARIO COMO CAUSA SUBJETIVA Y OPCIONAL .....	217
2. CAUSA SUSTANTIVA O PRINCIPAL DE CESACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL COMUNITARIA: CAMBIO SOBREVENIDO EN LAS CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVARON LA ACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN. PROCEDIMIENTO Y FUNDAMENTO.....	219
A. PROCEDIMIENTO. LA DECISIÓN DE CESACIÓN DEL CONSEJO .....	220
B. FUNDAMENTO. EL CONCEPTO DE "REGRESO SEGURO Y DURADERO" COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN Y <i>RAITIO DECIDENDI</i> DE LA DECISIÓN DE INTERRUPTIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN TEMPORAL .....	222
A. LA INDETERMINACIÓN DEL FUNDAMENTO Y EL AMPLIO MARGEN DE APRECIACIÓN DEL CONSEJO. SOBRE LA NECESIDAD DE ENCONTRAR ESTÁNDARES DE INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE "REGRESO SEGURO Y DURADERO" .....	225

B. EL CONTORNO DEL CONCEPTO DE "REGRESO SEGURO Y DURADERO". MATERIALES PARA LA REFLEXIÓN .....	228
1. EL CONCEPTO DE "REGRESO SEGURO Y DURADERO" SUPONDRIÁ LA AUSENCIA DE LOS FACTORES DE RIESGO QUE DIERON PIE A LA ACTIVACIÓN DEL RÉGIMEN. LA CESACIÓN DEVIENE FIDUCIARIA DE LA INICIACIÓN .....	229
2. LA RELATIVIDAD DEL CONCEPTO: LA IMPOSIBILIDAD DE INVENTARIAR <i>A PRIORI</i> LOS ELEMENTOS O CONTENIDOS NECESARIOS O DE ESENCIA DEL REGRESO SEGURO Y DURADERO .....	232
3. GARANTÍAS QUE HAN DE RODEAR LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO POR PARTE DEL CONSEJO EN CADA CASO: EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES; Y LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN .....	239
4. UNA REFLEXIÓN FINAL: LA NECESIDAD DEL CONSENSO .....	241
5. SÍNTESIS .....	242
3. CAUSA SUBSIDIARIA O ÚLTIMA DE CESACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL COMUNITARIA: LA EXPIRACIÓN. EL TRANSCURSO DEL PLAZO MÁXIMO PREVISTO DE PROTECCIÓN .....	243
A. DURACIÓN DETERMINADA PARA EL DISPOSITIVO DE PROTECCIÓN TEMPORAL .....	243
B. EXPIRACIÓN DEL RÉGIMEN: LA CAUSA SUBSIDIARIA DE CESACIÓN .....	247
4. CAUSA SUBJETIVA Y OPCIONAL: EL REGRESO VOLUNTARIO .....	248
A. EL DERECHO AL REGRESO VOLUNTARIO COMO FÓRMULA DE CESACIÓN DEL RÉGIMEN .....	248
B. LOS FINES Y LAS GARANTÍAS INELUDIBLES EN EL REGRESO VOLUNTARIO .....	249

## CAPÍTULO SEXTO

## EL REGRESO AL PAÍS COMO TÉRMINO NATURAL DEL SISTEMA Y OTRAS MEDIDAS SUBSIGUIENTES A LA PROTECCIÓN TEMPORAL

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS .....	257
1. EL ARTÍCULO 20 DE LA DIRECTIVA Y EL SENTIDO DE LAS DENOMINADAS "MEDIDAS SUBSIGUIENTES" (TÍTULO V) .....	257
2. EL REGRESO COMO TENDENCIA DE ACTUALIDAD QUE LA DIRECTIVA VIENE A CONFIRMAR Y POTENCIAR .....	260
3. LAS OTRAS MEDIDAS SUBSIGUIENTES A LA PROTECCIÓN TEMPORAL. RÉGIMENES AUTÓNOMOS Y SUCESORIOS A LA DIRECTIVA .....	266
II. EL REGRESO AL PAÍS DE ORIGEN .....	269
1. EL REGRESO VOLUNTARIO O REPATRIACIÓN VOLUNTARIA COMO OBLIGADA FASE INTERMEDIA .....	269
A. LAS OBLIGACIONES INELUDIBLES PARA LOS ESTADOS RESPECTO AL REGRESO VOLUNTARIO. EL NÚCLEO IRREDUCTIBLE .....	272
B. EL RESPETO DE LA "DIGNIDAD HUMANA" EN EL MARCO DE LA REPATRIACIÓN VOLUNTARIA Y SU RELACIÓN CON LA VOLUNTARIEDAD .....	275
C. LA OBLIGACIÓN ESTATAL DE GARANTIZAR QUE LA DECISIÓN DE REGRESO ES ADOPTADA CON "CONOCIMIENTO DE CAUSA": LA ADECUADA INFORMACIÓN SOBRE LA VUELTA A CASA <i>VERSUS</i> INDUCCIÓN AL RETORNO DE LOS DESPLAZADOS .....	279

A. EL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN .....	280
B. LA FORMA DE TRANSMISIÓN .....	287
C. LA ADECUADA INFORMACIÓN SOBRE LA VUELTA A CASA <i>VERSUS</i> INDUCCIÓN AL RETORNO DE LOS DESPLAZADOS .....	288
D. EL REGRESO VOLUNTARIO Y LOS PROGRAMAS DE REPATRIACIÓN. SU NECESARIO CARÁCTER OMNICOMPRESIVO FRENTE A LA AUSENCIA DE NORMAS MÍNIMAS .....	290
A. LA INEXCUSABLE PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE ORIGEN; ¿OBLIGA- CIONES RESPECTO AL REGRESO VOLUNTARIO? .....	292
B. LA PARTICIPACIÓN DE OTRAS ENTIDADES EN LA TOMA DE DECISIÓN DEL RETORNO DE LOS DESPLAZADOS Y RESPECTO DE LA PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE REPATRIACIÓN .....	294
2. EL REGRESO FORZOSO. LA ÚLTIMA <i>RATTO</i> .....	296
A. LAS CONDICIONES DE FONDO .....	298
B. LA EXCEPCIÓN DEFINITIVA AL REGRESO FORZOSO: "LAS RAZONES HUMA- NITARIAS IMPERIOSAS QUE HACEN EL REGRESO IMPOSIBLE O POCO REALISTA" .....	302
C. LA SUSPENSIÓN DEL REGRESO FORZOSO PRECEPTIVA PARA LOS ENFERMOS Y OPCIONAL PARA LOS MENORES ESCOLARIZADOS .....	306
III. MEDIDAS SUBSIGUIENTES A LA PROTECCIÓN TEMPORAL .....	308
1. SUPUESTOS DE HECHO Y REGULACIÓN EN <i>REMISIÓN</i> A LA NORMATIVA NACIO- NAL DE CADA ESTADO .....	308
2. SOLUCIONES INTERMEDIAS O ALTERNATIVAS AL REGRESO. LA APLICACIÓN DEL DERECHO GENERAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y DE EXTRANJERÍA .....	310

### CAPÍTULO SÉPTIMO

LA SOLIDARIDAD COMUNITARIA: EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS RESPECTO A LA PROTECCIÓN TEMPORAL

I. LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL. CONCEPCIÓN ORIGINARIA Y ELEMENTOS DE PERMANENCIA .....	325
1. LAS "CARGAS" ASOCIADAS A LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL. LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL COMO EXPRESIÓN Y SALVAGUARDA DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES RESPECTO A LOS DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS .....	325
2. MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD Y ÁMBITO DE APLICACIÓN .....	330
3. EL PROBLEMA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OBLIGACIONES RELA- CIONADAS CON LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL .....	336
II. EL CAPÍTULO VI DE LA DIRECTIVA Y EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD COMPAR- TIDA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS. LA SOLIDARIDAD COMUNITARIA .....	343
1. ACERVO COMUNITARIO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS. EL ARDUO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD COMUNITARIA .....	343
2. EL REPARTO DE RESPONSABILIDADES DE CARÁCTER FINANCIERO. EL FONDO EUROPEO PARA REFUGIADOS (FER) .....	352
A. GRUPOS DESTINATARIOS: REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS EN SENTIDO AMPLIO .....	355
B. OBJETO DE LA FINANCIACIÓN: LAS MEDIDAS SUBVENCIONABLES .....	356
C. PROCEDIMIENTO DE ACTIVACIÓN. EL FER COMO DISPOSITIVO DESCEN- TRALIZADO DE COFINANCIACIÓN .....	358

3. EL REPARTO DE RESPONSABILIDADES DE CARÁCTER FÍSICO .....	361
A. EL PRINCIPIO DE DOBLE VOLUNTARIEDAD .....	363
A. EL CONSENTIMIENTO DE LOS ESTADOS .....	365
B. EL CONSENTIMIENTO DE LOS DESPLAZADOS .....	367
B. LA AUSENCIA DE CONCRETOS CRITERIOS DE REPARTO .....	370
CONCLUSIONES .....	375
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA .....	385