

Carmen González Enríquez

La invasión de Ucrania y el derecho al refugio en la Unión Europea

Real instituto Elcano, 1 de marzo de 2025.

La [invasión de Ucrania](#) por las tropas rusas está provocando la salida del país de cientos de miles de refugiados que huyen de las bombas, y que son acogidos en los países vecinos de la UE y en Moldavia. La ONU estima que unos 4 millones de personas pueden abandonar el país, un cálculo que tendrá que revisarse en función de la evolución del conflicto.

Los Estados miembros de la UE cercanos a Ucrania han reaccionado con rapidez, ofreciendo ayuda y programas específicos (alojamiento en viviendas de particulares, gratuidad del transporte público, apertura inmediata del mercado de trabajo a los refugiados, ayuda alimentaria y médica...). La Comisión Europea, por su parte, ha realizado una propuesta, calificada como “histórica”: activar la [Directiva de Protección Temporal](#), aprobada en 2001, tras las guerras yugoslavas, y nunca aplicada. Esta norma obliga a los Estados miembros a acoger y ofrecer ayuda a los que huyen de terceros países, y promueve un reparto solidario del esfuerzo que eso supone. Los acogidos reciben el estatus de refugiado durante al menos un año, y toda la gama de ayudas sociales habituales para los que acceden a ese estatus en Europa (educación, acceso al trabajo, asistencia social y médica...). Como señala su artículo 1: “La presente Directiva tiene por objeto establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen, y fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida”. Si el próximo Consejo de ministros de Interior de la UE, previsto para el jueves 3 de marzo, lo aprueba, como parece probable, la Directiva entrará en vigor de forma inmediata.

¿Por qué no se ha activado esta Directiva en la anterior [crisis de refugiados del 2015](#) y sí ahora? La respuesta está en el contexto: en esta ocasión son los Estados de la UE más reacios a recibir refugiados, es decir los de Europa del Este, los que se encuentran en primera línea y van a recibir -están recibiendo- el grueso del flujo de llegada. La gestión de su llegada corresponde en el primer momento a esos países fronterizos, aunque muchos de los ucranianos que entran a territorio Schengen a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría o Rumanía abandonen luego estos países para dirigirse a otros que también tienen importantes comunidades de ucranianos, como la propia España (115.000), Italia, Alemania, Portugal o la República Checa. Fueron-y siguen siendo- los europeos del Este los que más resistencia han puesto a los intentos

de la UE de “comunitarizar” la política de asilo y asegurar repartos equitativos del esfuerzo de gestión y asistencia a los solicitantes. Son países que cuentan con opiniones públicas contrarias a la recepción de refugiados, y gobiernos que comparten esas posiciones.

Sin embargo, en esta ocasión están actuando con gran generosidad, abriendo sus puertas y ofreciendo todo tipo de ayuda a los que llegan. La clave de la diferencia entre la reacción ante estos refugiados ucranianos y la suscitada ante los que provienen de otras zonas del mundo estriba en la cercanía cultural y en la percepción de la amenaza de la que huyen. Mientras que los huidos de conflictos en Oriente Medio son a menudo vistos en Europa del Este como una amenaza a la seguridad (en referencia al [terrorismo yihadista](#)) y a la identidad nacional, los ucranianos son vistos como cercanos, como semejantes. Las fronteras entre Ucrania y estos países se han movido a lo largo de los últimos siglos y con frecuencia han sido porosas, lo que ha dejado a minorías rumanas, húngaras, eslovacas y polacas en Ucrania, y a ucranianos en estos países. El contacto humano con los ucranianos en la zona es denso y antiguo. La comunidad ucraniana es importante sobre todo en Polonia, donde suma más de un millón de personas, en su mayoría inmigrantes que compensan la pérdida de población activa polaca que ha emigrado hacia occidente.

La apertura de Europa del Este ante los refugiados ucranianos es resultado de una solidaridad basada no sólo en la cercanía cultural, sino en la conciencia de compartir la amenaza que obliga ahora a los ucranianos a huir. El pasado de sometimiento a la antigua URSS, regida desde Rusia, está muy cercano, y la [exigencia de Putin](#) de que estos países abandonen la OTAN convierte a todos ellos en posibles víctimas.

Nos encontramos por tanto en la situación paradójica de que los Estados miembros de la UE con posiciones más restrictivas ante el refugio y ante la solidaridad intra-europea en este campo, pueden necesitar ayuda europea para gestionar el refugio, no sólo de las instituciones de la UE, sino de los Estados miembros alejados de la frontera oriental, en forma de reparto de refugiados. Es indudable que la opinión pública europea en este momento es favorable a la acogida de los que huyen de Ucrania y que los Estados y las instituciones europeas van a reaccionar -están haciéndolo ya- con solidaridad ante su llegada.

A largo plazo, esta experiencia puede implicar cambios sustanciales en la concepción europea y mundial del derecho al asilo y el refugio. Las normas actuales ([Convención de Ginebra de 1951](#)) fueron redactadas para solucionar un problema europeo creado tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se produjeron expulsiones masivas de grupos nacionales desde algunos países.

En sus orígenes, su aplicación se restringía a Europa y sólo a los desplazados por sucesos anteriores a 1951, pero, pese a ese origen “local”, la Convención de Ginebra se ha aplicado al resto del mundo y ha seguido siendo durante 70 años [el marco internacional que regula el refugio](#). La crisis actual puede suponer un nuevo momento fundacional que permita una revisión de ese marco legal, mal adaptado a las realidades del mundo actual, tan diferente al de 1951.

A medio plazo, esta llegada de refugiados tendrá inevitablemente influencia en el debate europeo sobre la reforma del sistema de asilo, frenado por la resistencia de los países del grupo de Visegrado. En los últimos 20 años los refugiados en Europa han sido en su gran mayoría asiáticos y africanos, con un aumento continuo de los latinoamericanos que ha afectado básicamente a España. Si este panorama cambia completamente y el grueso de los refugiados pasa a ser europeo (ucranianos) que entran por la frontera oriental, huyendo de una agresión que el conjunto de la Unión rechaza, y escapando de un país a cuya defensa los Estados de la Unión van a contribuir, la naturaleza del debate se transformará. Habrá que esperar para ver cómo afecta esto a las normas, a su aplicación y a los refugiados del resto del mundo que seguirán intentando ser acogidos en Europa.

Carmen González Enríquez es investigadora principal del Real Instituto Elcano, donde dirige las áreas de Opinión Pública y de Migraciones, y Catedrática en el Departamento de Ciencia Política de la UNED. Ha sido investigadora visitante en el Centre on Migration Policy and Society de la Universidad de Oxford y en el Centro de Estudios Políticos de Budapest.