

## LA CRISIS HUMANITARIA DE UCRANIA DEBE FORZAR AVANCES INESPERADOS EN EL SISTEMA DE ASILO EUROPEO

**David Moya**, profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona (UB)  
[dmoja@ub.edu](mailto:dmoja@ub.edu)

*La crisis de refugiados ucranianos está poniendo a prueba el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) cuya reforma ya era objeto de prolongadas y complejas negociaciones. La positiva reacción de países tradicionalmente más restrictivos a avanzar hacia mecanismos de solidaridad intraeuropea y de gestión de crisis masivas de refugiados abre nuevas posibilidades de un avance rápido en acuerdos dentro del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo para reformar el SECA. El elevado nivel de consenso europeo no solo en la activación de la directiva de protección temporal constituye una buena base de partida.*

713

MARZO  
2022

**T**res semanas después del inicio del conflicto bélico en Ucrania, nos encontramos en la espiral (inicial) de una nueva crisis de refugiados. Alcanzados los tres millones y medio de ucranianos que han cruzado sus fronteras huyendo de la invasión rusa, y con un número creciente de desplazados internos, los cálculos iniciales de entre 4 y 5 millones de refugiados seguramente se queden cortos en función de los avatares del conflicto, pero son los que maneja estos días **ACNUR**. Sin embargo, este éxodo, de características muy singulares, ha suscitado una reacción de la UE y de sus estados miembros que, a diferencia de ocasiones anteriores, arroja un balance inicial claramente positivo, a pesar de algún tropiezo en la gestión. En general, los estados europeos no solo han abierto sus puertas a los refugiados, además han sido muy proactivos, rompiendo una lógica muy asentada según la cual los gobiernos gestionaban las solicitudes de asilo en sus fronteras, pero renunciaban a promover las solicitudes de asilo desde fuera de su territorio, para hacer realmente efectiva la protección internacional de quienes la necesitaran.

Este movimiento de apertura ha pivotado entorno a dos medidas de fondo calado, que además pueden acabar impulsando la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que a pesar de las negociaciones en curso no acababa de arrancar. ¿Cuáles han sido esas medidas? Y, sobre todo, ¿qué impacto puede tener la gestión de la crisis de refugiados ucranianos en el sistema europeo de asilo en remodelación?

Como primera reacción, tanto la UE como los estados miembros se han saltado la aplicación del Reglamento de Dublín, que es la piedra angu-

lar del SECA. Se había hecho antes, aunque solo de manera temporal, durante la crisis de refugiados de 2015-2016, pero no de manera tan evidente. Como los ucranianos disfrutaban de una exención de visado para entrar y circular por la UE para estancias de corta duración (90 días), no hizo falta suspender Dublín ni establecer excepciones nacionales, pero a nadie se le escapa que la exención de visado estaba prevista para hacer turismo o visitar familiares o conocidos, pero no para buscar asilo (o trabajo). Nadie suscitó esta objeción, así que los refugiados ucranianos no solo pueden entrar por frontera con su simple pasaporte, sino que **pueden moverse libremente** dentro de la Unión, incluso con billetes de tren facilitados por las compañías ferroviarias nacionales. Todo ello sin cambiar una coma de la normativa vigente, solo su interpretación, por eso sería importante que esta experiencia se incorporara a la propuesta de Reglamento y Recomendación europeas sobre gestión de crisis migratorias y de refugiados, y no se quedara en una mera práctica excepcional.

*La primera cuestión que puede plantearse en los próximos meses será seguramente la de si se sigue permitiendo a los refugiados ucranianos decidir su país de acogida, o se imponen restricciones y algún tipo de mecanismo de redistribución intraeuropea de refugiados, especialmente si las cifras siguen elevándose y se siguen concentrando en los países fronterizos, algunos de ellos como Moldavia, Eslovaquia o Rumanía con sistemas de acogida no particularmente robustos.*

Segunda novedad, en menos de una semana se activaba la Directiva 2001/55/CE de protección temporal, que hasta ahora no se había activado nunca, con la unanimidad de los estados miembros. Esta directiva ofrece una protección internacional casi automática a todos los ucranianos que hubieran huido de su país desde el inicio del conflicto (24 de febrero) sin tener que someterse al largo y farragoso procedimiento de asilo, donde tocaría demostrar que son perseguidos individualmente cuando sus perfiles seguramente no encajarían en la definición estricta de refugiado de Ginebra. La protección temporal permite integrar a los beneficiarios directamente en los sistemas de acogida y protección -si los necesitan-, y además acceder al mercado de trabajo rápidamente. La activación de la directiva constituye un precedente muy relevante: somete a los estados a un marco normativo común relativamente automatizado que les merma su capacidad individual de control, y además viene acompañada por una renuncia de dichos estados a activar el art. 11 Directiva 2001/55/CE permitiendo que los ucranianos puedan, en la práctica, escoger libremente el país de protección. Pero la directiva **es antigua**, su terminología está superada, privilegia las decisiones inter-

gubernamentales (el Parlamento Europeo es meramente informado), y remite difusamente a la solidaridad intraeuropea en caso de saturación en los países receptores. Y, sobre todo, ya había sido objeto de una propuesta de reforma a fondo en el marco del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo. Eso tiene consecuencias muy importantes, porque tanto el Reglamento de Dublín como el propio Pacto partían de la premisa de evitar al máximo la libre elección de país de refugio (el famoso *asylum shopping*).

¿Este giro copernicano es una excepción a la regla general o tiene potencial para desplazarla? Es mucho más probable lo primero, pero indudablemente las respuestas de hoy van a condicionar el desarrollo del Pacto mañana. Y a esta duda de fondo sobre la evolución futura del SECA, se suman otras.

La primera cuestión que puede plantearse en los próximos meses será seguramente la de si se sigue permitiendo a los refugiados ucranianos decidir su país de acogida, o se imponen restricciones y algún tipo de mecanismo de redistribución intraeuropea de refugiados, especialmente si las cifras siguen elevándose y se siguen concentrando en los países fronterizos, algunos de ellos como Moldavia, Eslovaquia o Rumanía con sistemas de acogida no particularmente robustos. Paradójicamente, son esta vez los antiguos y acérrimos detractores de este tipo de mecanismos, Polonia y Hungría, los países más afectados por la llegada de refugiados, y quizá se vean ahora impelidos a solicitar la solidaridad intraeuropea que negaban hace apenas un lustro a Grecia (*reubicación*). Justamente, estaba en discusión como propuesta del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo un polémico mecanismo permanente de redistribución que debería discutirse a fondo, pero cuya principal virtud es su claro carácter obligatorio y exigible. Quizás esta nueva situación sirva para desbloquear las conversaciones, y se adopte la que será una pieza central del SECA. Es central no sólo porque la redistribución de cargas es un mecanismo de solidaridad obligatorio y exigible, sino también porque al ser un mecanismo de mutualización de responsabilidad para con los refugiados, el SECA ganaría mayor capacidad de amortiguación de los flujos migratorios masivos. Una derivada relevante de ello es que se reduciría la capacidad de presión sobre sus pares europeos de países que, como Turquía, Marruecos o Libia, actúan como supuestos guardianes de las fronteras de la Unión.

Otra cuestión, indirectamente conectada con la crisis actual, es que, desde la operación del aeropuerto de Kabul para la evacuación de ciudadanos de Afganistán en agosto de 2021, es evidente la necesidad de articular mecanismos de protección desde el exterior de la UE, lo que se vienen denominando *vías legales y seguras* de acceso a la protección internacional; un pilar totalmente ausente del SECA actual, y meramente testimonial en el actual Pacto Europeo. Ya estamos viendo la necesidad de consolidar corredores humanitarios terrestres para los refugiados, operaciones de evacuación, el rol fundamental de las Embajadas acompañando los procesos de reagrupación y asilo, etc. Esta será una batalla compleja, pues los estados no quieren verse vinculados por obligaciones normativas en este ámbito que disminuyan el absoluto margen de discrecionalidad del que gozan, pero reflexionar y recoger toda esta experiencia es necesario para devolverle no solo el alma al Pacto Europeo (y al SECA), también un mínimo de coherencia. Hay trabajo por delante.