04 2022

¿Cuándo es una crisis una crisis? ¿Cuándo merece protección una persona refugiada?

Monika Mokre

Traducido por Sara Jiménez

El modelo político de los últimos años ha sido el modelo de la crisis. Mientras que aún podría decirse que vivimos en la crisis de la Covid (a pesar de los repetidos anuncios de su fin) se ha proclamado la crisis de Ucrania.

Obviamente, una crisis no es un fenómeno natural, pero cualquier tipo de fenómeno necesita un discurso de crisis para convertirse en una crisis. El peligro inminente y la singularidad histórica son elementos habituales de este discurso. Tanto el discurso de la Covid como el de Ucrania incluyen estos elementos; están en juego vidas humanas a una escala no experimentada hasta ahora (o, al menos, en los últimos tiempos).

Como en cualquier otro discurso de crisis, esta valoración puede ser cuestionada: ¿Por qué la pandemia de la Covid es mucho peor que el Ébola? ¿Por qué la guerra de Ucrania es mucho peor que las de Siria o Yemen? Con frecuencia se rechazan argumentos de este tipo como un *ytuqueísmo,* «la técnica o práctica de responder a una acusación o pregunta difícil haciendo una contra-acusación o planteando una cuestión diferente», según el diccionario de Oxford. Y, de hecho, en muchos casos, es tan cínico como inútil restar importancia a una situación de sufrimiento humano alegando que hay otras situaciones similares. Al mismo tiempo, el sistematismo de los discursos de crisis es evidente. Por decirlo en pocas palabras: como los discursos del Norte global son hegemónicos a nivel mundial, una crisis es una situación crítica que afecta al Norte global.

Este patrón habitual ha funcionado muy bien en la crisis de la Covid. La comparación con el Ébola solo fue planteada por una minoría; para el público general del Norte global es obvio que ésta ha sido una crisis jamás experimentada, ya que nunca fue experimentada por este público general.

El discurso sobre la crisis de Ucrania se enfrenta a más dificultades. La actual afluencia masiva de refugiados en la UE no es un fenómeno realmente nuevo, sino que podría entenderse como una repetición de la situación de 2015. Esto, sin embargo, plantea un problema considerable a los políticos de la UE que venían afirmando desde 2015 que la llamada «cultura de la acogida» que tuvo lugar durante algunas semanas de este año no debe repetirse nunca. Por lo tanto, se necesita cierta creatividad discursiva para diferenciar de manera clara la aceptación de un gran número de refugiad*s de Ucrania en 2022 de la aceptación de un gran número de refugiad*s de Siria en 2015[1].

Parte de esta diferenciación consiste en que las personas que vienen ahora son «nuestros compatriotas europeos», personas con valores similares a los nuestros, cualesquiera que sean éstos; esta parte de la evocación de valores no suele quedar clara. Sin embargo, esta narrativa es bastante nueva. Hasta hace unas semanas, no había un acuerdo común de que Ucrania «nos pertenezca». Los resentimientos antieslavos (que ahora se activan exclusivamente con respecto a la Federación Rusa) han desempeñado hasta ahora un papel importante en el discurso sobre Ucrania en Europa Occidental y Central. Además, Ucrania era vista (con cierta plausibilidad) como un Estado no democrático, o al menos, no plenamente democrático que mostraba de vez en cuando simpatías prorrusas observadas con desconfianza por la UE.

Además, ahora se subraya que vienen «mujeres-y-niños» mientras que, en 2015, llegaron a la UE sobre todo hombres jóvenes. Y las «mujeres» y l*s «niñ*s» son, por definición, víctimas vulnerables, mientras que los

hombres jóvenes son (al menos en potencia) criminales y delincuentes. En este punto cabe mencionar que también en 2015 se produjo una diferenciación entre los refugiados «reales» y dignos y l*s demás refugiad*s, en este caso sobre todo entre l*s refugiad*s siri*s, que supuestamente eran l*s únicos que tenían una razón real para huir y eran, además, personas bien educadas, y todos los demás, especialmente l*s refugiad*s afgan*s. Así, en general, podemos ver una forma clásica de diferenciación y discriminación interseccional de l*s refugiad*s basada en el género, la raza y la nacionalidad, así como en la clase social.

La Directiva de Protección Temporal

Sin embargo, hay un fenómeno realmente nuevo en 2022, no respecto a las personas refugiadas en sí, sino respecto a su enfoque jurídico por parte de la UE. Por primera vez se ha utilizado una directiva que ya se publicó en 2001, la «Directiva de Protección Temporal»2. Esta directiva fue concebida debido a las guerras yugoslavas, o más concretamente, debido a que la UE fue incapaz de actuar unilateralmente respecto al flujo de refugiad*s de Kosovo al final de la década de 1990. No se ha implementado hasta 2022 debido a la misma incapacidad. Por lo tanto, la pregunta realmente interesante ahora es por qué de repente ha sido posible implementar esta directiva en dos semanas.

La Directiva de Protección Temporal debería proporcionar una solución pragmática y efectiva en una época en la que los sistemas de asilo de los Estados miembros se ven desbordados por el número de refugiad*s. Por un periodo de uno a tres años, aquell*s afectad*s por la directiva tendrán un permiso de residencia que incluye el derecho a alojamiento, servicios sociales y sanitarios, educación y acceso al mercado laboral. De cara a distribuir la carga de esta situación, las personas desplazadas pueden ser trasladadas entre Estados miembros si tanto éstos como las personas afectadas están de acuerdo.

En cuanto a sus procedimientos, esta directiva sigue el procedimiento legislativo habitual de la UE: la existencia de una afluencia masiva de refugiad*s debe establecerse en una propuesta de la Comisión, sobre la que decide el Consejo de la Unión Europea por mayoría cualificada (es decir, una mayoría de Estados que representan a la mayoría de la población de la UE).

Desde 2001 hasta 2022, la Directiva nunca se ha utilizado, aunque su aplicación se debatió en tres ocasiones: En 2011, Italia y Malta pidieron su activación debido a la gran afluencia de refugiad*s tras la Primavera Árabe, especialmente desde Libia. En la crisis de 2015, ACNUR y algun*s diputad*s del Parlamento Europeo propusieron hacer uso de ella. Y en 2021, el responsable de política exterior de la UE, Josep Borrell, planteó la posibilidad de invocar la directiva para prestar auxilio a l*s refugiad*s afgan*s tras la retirada de Estados Unidos de Afganistán. La Comisión Europea no vio la necesidad de presentar una propuesta en ninguno de estos casos, probablemente debido a la resistencia de los Estados miembros no afectados directamente por la situación.

Debido a su evidente disfuncionalidad, la Comisión propuso en 2020 derogar la directiva y sustituirla por un reglamento3 como parte del previsto «Pacto sobre Migración y Asilo». Este pacto empezó a prepararse por la Comisión Europea en 2019, se presentó al Consejo de la UE en otoño de 2020, y no se ha aplicado hasta ahora. Esto demuestra que a la UE todavía le queda un largo camino para llegar a una política de asilo común; lo cual es en realidad una buena noticia si esta política de asilo común se pretende organizar de acuerdo con esta propuesta de la Comisión4.

La propuesta fue muy bien resumida por Margaritis Schinas, vicepresidente de la Comisión Europea, como una «casa de tres pisos»5. El objetivo de este proyecto de construcción es garantizar que el menor número posible de personas llegue al último piso. El primer piso consiste en acuerdos con países no pertenecientes a la UE, lo que debería animar a la gente a quedarse donde está. Las actuaciones realizadas hasta la fecha en este sentido hacen pensar que se trata de proteger las fronteras e impedir la movilidad, y no de mejorar de forma

sostenible las condiciones de vida. El segundo piso consiste en un endurecimiento aún mayor de las fronteras exteriores de la UE, con controles sanitarios y de seguridad exhaustivos que incluyen el registro de huellas dactilares. Para las personas procedentes de países con una tasa de reconocimiento inferior al 20% de la media de la UE, se prevé un procedimiento acelerado en la frontera. Parece poco probable que de cualquiera de estos procedimientos acelerados resulte una decisión positiva. Si l*s refugiad*s consiguen llegar al tercer piso, se apelará a la solidaridad entre los Estados miembros. Dado que el reparto de refugiad*s entre los Estados miembros es sencillamente inaplicable, el problema se resolverá mediante transferencias financieras: los países que acojan refugiad*s recibirán dinero, los que no lo hagan pagarán. Una de las formas de pago debería ser el llamado patrocinio de la repatriación: los países que no acogen refugiad*s financian la deportación de los solicitantes de asilo rechazados por otros países.

El reglamento que sustituye a la Directiva de Protección Temporal formará parte de este pacto. Podrá ser aplicado por la Comisión sin incluir al Consejo y se centrará en el respectivo Estado miembro que se enfrente a una afluencia masiva de refugiad*s. Permitirá a este Estado miembro garantizar la protección temporal sin procedimientos de asilo para aquell*s que se acojan a la protección temporal. Por otro lado, permitirá procedimientos acelerados en la frontera para todas las personas procedentes de países con menos del 75% de decisiones de asilo positivas en la media de la UE. Por el momento, esto significaría que solo las personas procedentes de Venezuela, Siria y Eritrea tendrían la oportunidad de un procedimiento de asilo adecuado.

Al igual que todo el «Pacto sobre Migración y Asilo», este reglamento aún no se ha publicado; en su lugar, se ha activado la directiva de 2001 en un tiempo increíblemente corto. Por una vez, la UE ha demostrado su capacidad de hablar con una sola voz, superando en este punto el nacionalismo de los Estados miembros. Es fácil entender las razones de esta situación sin precedentes: en primer lugar, un enemigo exterior siempre ha sido el medio más eficaz para crear y reforzar un sentimiento de identidad colectiva. Incluso el preámbulo de la decisión del Consejo se refiere a que la invasión socava la «seguridad europea y mundial». En segundo lugar, esta nueva afluencia de personas refugiadas concierne especialmente a los países que siempre se han opuesto a toda forma de solidaridad de la UE en la acogida de refugiad*s, por ejemplo, los Estados del Grupo de Visegrado: Hungría, Polonia y República Checa, así como Austria.

Así, aunque es loable y de suma importancia que la ciudadanía ucraniana pueda disfrutar de protección temporal en la UE, las políticas de la UE de las últimas semanas no muestran un rechazo de los principios nacionalistas sino, más bien, una nueva aplicación de los mismos, ampliada por el supranacionalismo de la UE. Una vez más, la política de asilo de la UE no se centra en las personas en peligro, sino en sus propios intereses. Por el momento, estos intereses han cambiado: de un rechazo general a las personas refugiadas a la protección de un grupo específico de refugiad*s.

¿Quién tiene derecho a la protección?

Y este grupo es muy específico. Incluye a la ciudadanía ucraniana, a las personas bajo protección internacional en Ucrania y a las familias de estos dos grupos. Las personas con residencia permanente en Ucrania que «no puedan volver a su país de origen en condiciones seguras y duraderas» también deben obtener protección, ya sea de acuerdo con la decisión del Consejo o con la legislación nacional. Para las personas con residencia temporal en Ucrania que no puedan volver en condiciones seguras a su país de origen —por ejemplo, estudiantes o trabajadores, pero también solicitantes de asilo—, la introducción —jurídicamente no vinculante— de la decisión recomienda que al menos se les permita la entrada sin visado en la UE para poder volver a su país de origen. En realidad, esta parte es un poco confusa, ya que, probablemente, las personas que no pueden volver a su país de origen en condiciones de seguridad a su país tendrán un interés muy limitado en este retorno. No se menciona en absoluto a las personas con residencia —permanente o temporal— en Ucrania que podrían volver a su país de origen sin correr peligro. Así, las personas que han pasado toda su vida

o la mayor parte de ella en Ucrania no se consideran necesitadas de protección[6].

Según el procedimiento, esta decisión se basa en una propuesta de la Comisión. Sin embargo, esta propuesta era mucho más amplia: incluía a todas las personas que «no puedan volver a su país de origen en condiciones seguras y duraderas», así como a todas las personas con residencia permanente en Ucrania, independientemente de las condiciones del país de origen[7].

Es importante destacar que las limitaciones de la decisión han sido exigidas por los mismos Estados que solicitaron la aplicación de la directiva, es decir, los vecinos de los Estados del Grupo de Visegrado. Si bien es necesario el apoyo de otros Estados miembros de la UE para gestionar la gran afluencia de refugiad*s, también se aprovecha la oportunidad para filtrar a l*s refugiad*s y cerrar de nuevo las fronteras a much*s de ell*s, sobre todo a las personas negras, indígenas y de color.

Una parte considerable de la población de Ucrania no tiene la ciudadanía ucraniana, por ejemplo, 76 000 estudiantes extranjeros, casi una cuarta parte de ellos procedentes de África. Desde el principio, fueron discriminados en los procedimientos de evacuación; las mujeres y l*s niñ*s negr*s han sido atacad*s por grupos fascistas de Ucrania y Polonia y dejados atrás para hacer sitio a l*s ciudadan*s ucranian*s. Rumanía cerró muy rápidamente sus fronteras para l*s ciudadan*s no ucranian*s y l*s refugiad*s african*s que llegan a Polonia son detenidos en instalaciones cerradas[8]. Y, también en Polonia, l*s que apoyan a l*s refugiad*s ucranian*s son celebrad*s como héroes mientras que l*s que ayudan a l*s refugiad*s atrapad*s en la frontera con Bielorrusia son criminalizad*s[9].

También hay que mencionar que en Ucrania viven un*s 400 000 gitan*s que también se enfrentan a la discriminación racista, incluidos los ataques fascistas, cuando intentan cruzar las fronteras. Además, según las cifras de la ONU, unos 30 000 de ellos no tienen documentos, por lo que sus posibilidades de ser aceptad*s bajo las condiciones de la directiva son escasas[10].

Por último, queda por ver cómo afectará la afluencia masiva de refugiad*s de Ucrania a l*s de otros países que soliciten asilo en la UE. Especialmente en este sentido, es importante que la directiva siga en vigor y no el reglamento previsto. Pero aun sin estas estipulaciones, cada vez más solicitudes de asilo se han denegado tras una evaluación muy superficial de los motivos de la huida incluso antes de la guerra, al menos en Austria.

Sin duda, la decisión de activar la Directiva de Protección Temporal es un paso importante en este sentido. Pero también es indudable que las limitaciones de esta decisión están más impulsadas por conceptos e intereses nacionalistas y supranacionalistas que por una comprensión verdaderamente universal de los derechos humanos, incluidos los derechos de aquell*s que, por la razón que sea, no son residentes del país del que tienen la ciudadanía. La Unión Europea entiende las «cuatro libertades», incluida la libre circulación de personas, como uno de sus valores y logros más importantes. Pero cuando se trata de la protección de las personas refugiadas y de los derechos de l*s inmigrantes en la UE, la movilidad de las personas conduce a la exclusión. L*s ciudadan*s de terceros países en la UE pierden su derecho a la ciudadanía en un Estado miembro cuando pasan algún tiempo en otro Estado miembro. L*s refugiad*s afgan*s que pasaron toda su vida en Irán no reciben protección al no ser perseguidos en su país de origen. Y ahora, el Consejo de la Unión Europea simplemente ignora la situación de quienes decidieron voluntariamente hacer de Ucrania su nuevo hogar.

Los Estados miembros tienen derecho a ir más allá de la decisión del Consejo en su protección de l*s refugiad*s. Pueden aceptar a l*s refugiad*s no ucranian*s de Ucrania en las mismas condiciones que l*s ciudadan*s ucranian*s o proporcionarles otra forma de protección de acuerdo a su legislación nacional. Queda por ver cómo se utilizará esta posibilidad. En la actualidad, parece que, por ejemplo, los Países Bajos y Alemania ofrecerían cierta protección a est*s refugiad*s. Austria ya ha promulgado una ley sobre la base de la decisión del Consejo que no cumple más que los requisitos mínimos de esta decisión[11]. Esto probablemente ha permitido aplicar la directiva sin que los partidos de derechas protesten; en este sentido, el FPOE austriaco

publicó recientemente el eslogan: «Refugiados de guerra, sí, migración masiva oculta, no». Y en una reunión informal en el Ministerio del Interior austriaco se llegó al consenso de no hablar de refugiad*s de Ucrania, sino de desplazad*s. Dos formas de decir que l*s ucranian*s son diferentes y que ningún otr* refugiad* debe esperar condiciones similares al exigir protección en Austria. El término alemán para referirse a l*s desplazad*s, «Vertriebene», muestra de manera aún más clara esta intención: este término se suele utilizar para los miembros de las minorías de habla alemana de Europa del Este que tuvieron que huir después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, la diferenciación entre las distintas clases de refugiad*s no es aceptada por tod*s: cuando los ferrocarriles franceses decidieron dar billetes gratuitos a l*s ciudadan*s ucranian*s, l*s trabajador*s de la Gare du Nord de París aplicaron esta decisión de forma ligeramente diferente. «L*s que huyen de la guerra o la pobreza tienen derecho a la misma forma de acogida. L*s trabajador*s ferroviarios, como toda la clase obrera, proceden de todo el mundo. Decidieron junt*s distribuir billetes a tod*s l*s refugiad*s que los pidieran»12.

---

1 Cf.: https://www.diepresse.com/6112113/denken-sie-jetzt-nicht-an-2015

2 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. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001L0055

3 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=en

4 Cf.:
https://www.transform-network.net/blog/article/report-from-fortress-europe-the-annulment-of-the-right-to-asylum-by-the-europea

5 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736

6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN

7 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0091&from=EN

8 https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-refugees-detention-international-students-b2041310.html

9 https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-russia-refugees-poland-belarus-border-b2034859.html;
https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/25/poland-detains-activists-accused-of-smuggling-migrants-over-belaru

10 https://ukraine.un.org/en/106824-about-30000-roma-ukraine-have-no-documents-story-roma-activist

11 http://www.asyl.at/files/576/20220308vertriebenenvo.pdf

12 https://journal.lutte-ouvriere.org/2022/03/16/gare-du-nord-paris-non-au-tri-entre-les-refugies_238598.html?fbclid=IwAR0qvrqax