

Bruselas, 4 de junio de 2025  
(OR. en)

9494/25

ASILE 47  
JAI 694  
MIGR 195  
COEST 421

### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.<sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 4 de junio de 2025

A: D.<sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: COM(2025) 649 final

---

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES  
Una senda predecible y común europea para los ucranianos en la UE

---

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 649 final.

Adj.: COM(2025) 649 final



Bruselas, 4.6.2025  
COM(2025) 649 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Una senda predecible y común europea para los ucranianos en la UE**

# Una senda predecible y común europea para los ucranianos en la UE

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la Unión Europea ha mostrado, a través de su ayuda política, humanitaria, militar y diplomática, su inquebrantable apoyo a este país, del que es, además, el mayor donante financiero<sup>1</sup>. En paralelo, la UE ha impuesto unas sanciones drásticas y sin precedentes a Rusia y a los cómplices del esfuerzo bélico ruso<sup>2</sup>. Los Estados miembros y sus ciudadanos han enviado un potente mensaje de solidaridad a Ucrania y a sus gentes huidas de la guerra, ofreciéndoles protección y apoyo inmediatos en forma de acceso a alojamiento, asistencia sanitaria, educación y empleo. El resultado es que millones de personas desplazadas desde Ucrania han encontrado seguridad, cobijo y oportunidades en toda la UE.

La activación de la Directiva de protección temporal<sup>3</sup> fijó un enfoque común a toda la UE que proporciona previsibilidad y seguridad jurídica tanto a las personas desplazadas desde Ucrania como a los Estados miembros. Ha permitido dispensar una protección inmediata, evitando al mismo tiempo una presión adicional sobre los sistemas nacionales de asilo, ya sobrecargados. Esta protección temporal —de momento en vigor hasta marzo de 2026— ha supuesto una respuesta eficaz y proporcionada a unas circunstancias excepcionales.

Dado que la situación en Ucrania sigue siendo precaria, la Comisión se ha comprometido a mantener su inalterable apoyo tanto a ese país como a su población. Muchas de las personas que se han acogido a la protección temporal han creado fuertes vínculos con las sociedades de la UE en las que se han insertado a través del aprendizaje de los idiomas, el empleo, la educación, las iniciativas culturales y, lo que no es menos importante, la integración de sus hijos.

Es fundamental mantener un enfoque común de la UE para garantizar un reparto de responsabilidades equitativo entre los Estados miembros. Tras celebrar estrechas consultas con los Estados miembros bajo la dirección de la Presidencia polaca del Consejo y teniendo en cuenta la opinión del Gobierno ucraniano, se ha considerado necesario prorrogar la protección temporal durante un año, mientras se empiezan a preparar perspectivas más estables y duraderas para las personas beneficiarias de la protección temporal que incluyan la ayuda para unos retornos seguros, voluntarios y dignos a Ucrania.

Ucrania encierra una considerable promesa económica y, con vistas a su recuperación y desarrollo a largo plazo, este país dependerá cada vez más del apoyo de sus propios ciudadanos para impulsar la reconstrucción y configurar su futuro. Ucrania necesita que regresen sus habitantes, como miembros vitales que son de sus comunidades, trayendo consigo la fuerza, la experiencia y la resiliencia necesarias para recuperar la vida cotidiana y la cohesión social. Es preciso trazar una senda común hacia el futuro que aporte previsibilidad y estabilidad y asegure que las repercusiones en los Estados miembros sean equilibradas. De esa forma, las personas beneficiarias de protección temporal tendrían el tiempo suficiente para adquirir otros estatutos legales que representen con más exactitud su situación real (por ejemplo, su estancia por motivos de trabajo, estudios o familiares), y se apoyaría a quienes desearan regresar a Ucrania.

---

<sup>1</sup> [Ayuda de la UE a Ucrania - Comisión Europea](#)

<sup>2</sup> [Sanciones adoptadas como consecuencia de la agresión militar de Rusia a Ucrania - Comisión Europea.](#)

<sup>3</sup> 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 (DO L 212/12 de 7.8.2001).

La presente Comunicación fija una senda europea común para el futuro de los ucranianos que se hallan actualmente en la UE. Va acompañada de una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la prórroga de la protección temporal y de una Recomendación del Consejo en las que se presentan diversas medidas que permitirán allanar el camino hacia una transición fluida y bien coordinada al término de la protección temporal y apoyar a quienes deseen regresar a Ucrania.

## 2. PROTECCIÓN TEMPORAL

El número estimado<sup>4</sup> de personas beneficiarias de protección temporal en la UE+<sup>5</sup> supera los 4,4 millones de personas<sup>6</sup>, y el flujo de llegadas no se detiene.

En los tres primeros meses de 2025, se emitieron en la UE+ casi 142 000 decisiones de concesión de protección temporal, con una media mensual de aproximadamente 47 000 decisiones<sup>7</sup>. Han regresado a Ucrania desde los Estados miembros unas 800 000<sup>8</sup> personas; no obstante, los movimientos actuales son, en su mayoría, de carácter pendular. En 2024, las solicitudes de asilo<sup>9</sup> presentadas por ucranianos en la UE fueron casi 27 000, con una tasa de reconocimiento del 87 %. En los primeros meses de 2025, esta cifra prosiguió su tendencia al aumento, con casi 6 000 solicitudes de asilo presentadas por ucranianos en la UE entre enero y febrero de 2025<sup>10</sup>.

La Directiva de protección temporal sigue proporcionando un sólido marco jurídico para garantizar a los millones de personas desplazadas desde Ucrania unas normas de protección iguales y armonizadas. La precariedad e incertidumbre de la situación actual en Ucrania pone de manifiesto que, en grandes zonas del país, no existen en este momento unas condiciones seguras y estables para quienes desean regresar. El ACNUR considera poco probable que la mayor parte de las personas beneficiarias de protección temporal regresen voluntariamente a corto plazo, debido esencialmente a las persistentes inquietudes en cuanto a su seguridad y protección, al tiempo que expresa sus reservas acerca de la estabilidad de cualquier posible alto el fuego. Por ello, es importante que la UE honre su compromiso de prestar asistencia a las personas desplazadas durante el tiempo que sea necesario, actuando con arreglo a nuestros valores de solidaridad, humanidad y respeto de los derechos humanos. Por consiguiente, la Comisión se dispone a presentar una **propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo por la que se prorroga la protección temporal** durante un año más, hasta el 4 de marzo de 2027.

Mientras la UE siga ofreciendo protección temporal y garantizando los derechos que de ella se derivan, las personas desplazadas desde Ucrania deben tener la seguridad de que ni les es necesario, ni se les exige, solicitar protección internacional. Proporcionar a las personas beneficiarias de protección temporal claridad y seguridad jurídica y animarlas a ir adquiriendo otros estatutos legales que reflejen mejor su situación real evitará, además, una presión adicional sobre los sistemas nacionales de asilo.

---

<sup>4</sup> [Datos de | Eurostat.](#)

<sup>5</sup> Estados miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>6</sup> En marzo de 2025, los Estados miembros con el mayor número de personas beneficiarias de protección temporal eran Alemania (1 184 890), Polonia (997 120), Chequia (365 055), España (233 825), Italia (165 225) y Rumanía (182 835). Si se tiene en cuenta únicamente a los Estados miembros de la UE, el número de beneficiarios de protección temporal asciende a casi 4,3 millones.

<sup>7</sup> -21 % en comparación con la media mensual registrada en el primer trimestre de 2024, y -24 % en comparación con la media mensual para todo 2024. [Datos de | Eurostat.](#)

<sup>8</sup> [Matriz de seguimiento de desplazamientos de la OIM — Ucrania — Informe sobre retornos — Encuesta general sobre la población, ronda 20 \(abril de 2025\).](#)

<sup>9</sup> [Datos de | Eurostat.](#)

<sup>10</sup> +86 % en comparación con el mismo período de 2024; [Datos de | Eurostat.](#)

En los tres años transcurridos desde la activación de la Directiva, la necesidad de proporcionar protección temporal, unida a la posibilidad de que esta se disfrute en el Estado miembro de elección de sus beneficiarios, ha afectado de manera desigual a los sistemas de acogida de los distintos Estados miembros. En algunos casos, esa repercusión se ha visto agravada por la presión adicional de tener que hacer frente a un gran número de solicitudes de asilo y, simultáneamente, resolver cuestiones prácticas como la vivienda. Cara al futuro, es importante seguir trabajando para garantizar una mejor distribución del esfuerzo entre los Estados miembros.

En particular, los Estados miembros deben rechazar las solicitudes de permisos de residencia de las personas a las que ya se haya expedido un permiso de residencia por motivos de protección temporal en otro Estado miembro y a las que ya se hayan dispensado derechos de protección temporal sobre esa base<sup>11</sup>. Esta medida puede contribuir a evitar registros múltiples de protección temporal y a garantizar que los derechos asociados a dicha protección solo se disfruten en un Estado miembro a la vez.

### **3. PERSPECTIVAS DURADERAS PARA LOS UCRANIANOS Y APOYO EN SUS DECISIONES**

Más que cualquier otra cosa, Ucrania necesita a su población para restaurar el entramado de su sociedad y reconstruir su economía y sus infraestructuras. Mientras tanto, muchos ucranianos desplazados están labrándose nuevas vidas en la UE. Con el apoyo de la UE, Ucrania está trabajando activamente en la creación de condiciones favorables para el retorno seguro de sus ciudadanos y residentes, tanto a través de incentivos como de medidas de contacto con los ucranianos que viven en el extranjero. Al mismo tiempo, el acceso al empleo y a la educación concedido por los Estados miembros no solo aporta beneficios a quienes, cumpliendo los requisitos, deciden permanecer en la UE, sino también a quienes tienen previsto regresar a su país de origen. Para ofrecerles una perspectiva más estable y duradera, la Comisión se ha comprometido a ayudar a las personas desplazadas desde Ucrania a tomar decisiones sobre su futuro con conocimiento de causa.

#### ***3.1 Ayuda a los Estados miembros para la inclusión en la UE de los ucranianos desplazados***

Junto al alojamiento, la asistencia sanitaria y la asistencia social, el empleo y la educación ocupan un lugar fundamental entre los derechos que disfrutaban en la UE las personas desplazadas desde Ucrania. Los esfuerzos por facilitarles el acceso al mercado laboral y concederles acceso a la educación en las mismas condiciones que a los nacionales de la UE aportarán beneficios en el futuro tanto a quienes cumplan los requisitos y decidan permanecer en la UE como a quienes regresen a su país de origen.

El acceso al **empleo** ha contribuido en gran parte a ayudar a las personas desplazadas desde Ucrania a abrirse un hueco en las sociedades de acogida y a hacer una aportación positiva a las comunidades locales. Las medidas destinadas a evitar la pérdida de competencias se han combinado con la ayuda para encontrar un empleo idóneo en Ucrania brindada a las personas desplazadas que han obtenido cualificaciones europeas. Las iniciativas y la financiación de la UE están sustentando los esfuerzos de los Estados miembros por integrar a las personas desplazadas desde Ucrania en el mercado laboral de la UE<sup>12</sup>. Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel clave en las políticas activas del mercado de trabajo, ya que permiten

---

<sup>11</sup> A este respecto, véase la sentencia en el asunto C-753/23, apartado 30.

<sup>12</sup> Véase la [Comunicación de la Comisión sobre orientaciones para el acceso al mercado laboral, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos para las personas que huyen de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania](#).

hacer el mejor uso posible de las cualificaciones de los demandantes de empleo y garantizar la adecuación de la oferta a la demanda laboral y el intercambio de buenas prácticas e información. La comparación establecida en 2023 entre el Marco Europeo de Cualificaciones y el Marco Nacional de Cualificaciones ucraniano contribuye a una integración libre de trabas en el mercado laboral de la UE. Además, la Comisión puso en marcha un proyecto piloto de reserva de talentos de la UE con base web<sup>13</sup> para contribuir a asociar a los demandantes de empleo ucranianos desplazados con las ofertas de trabajo publicadas por los empleadores de la UE. Euraxess, la plataforma de la UE para el empleo en investigación e innovación, ofrece a los investigadores ucranianos oportunidades específicas de trabajo en el marco de su iniciativa ERA4Ukraine, incluso en los equipos del Consejo Europeo de Investigación.

En marzo de 2025, 1,3 millones de menores desplazados<sup>14</sup> desde Ucrania eran beneficiarios de protección temporal, entre ellos 840 000 **niños y niñas** en edad de escolarización obligatoria<sup>15</sup>. Se calcula que 700 000 están matriculados en centros educativos locales de toda la UE, en niveles que van desde la educación infantil hasta la educación secundaria superior<sup>16</sup>. Con el apoyo del Marco estratégico del Espacio Europeo de Educación, la UE ayuda a los Estados miembros mediante orientación estratégica, aprendizaje entre iguales, plataformas en línea, financiación —en particular Erasmus+— y recopilación de datos, así como intercambio de buenas prácticas. El mantenimiento de vínculos con la lengua y la cultura ucranianas allanará la reintegración en el sistema educativo ucraniano. En efecto, el acceso a la vida cultural propicia también el bienestar emocional, por lo que Europa Creativa ofrece un apoyo destinado a facilitar la integración social y cultural de las personas desplazadas. El Acuerdo de Cooperación en materia de Educación entre la Comisión y el Ministerio de Educación y Ciencia de Ucrania, de 2023, estimula específicamente la matriculación en las escuelas del país de acogida y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones académicas. El Gobierno ucraniano ha implantado ya medidas para garantizar el fácil reconocimiento de los títulos académicos de quienes regresen a Ucrania.

La UE ha estado prestando ayuda financiera a los Estados miembros que acogen a personas desplazadas desde Ucrania, con cargo principalmente a los Fondos de Asuntos de Interior correspondientes y a los fondos de la política de cohesión<sup>17</sup>. Estas posibilidades de financiación ofrecen una flexibilidad que permite reflejar las necesidades financieras y los contextos nacionales específicos, con vistas también a la integración de las personas beneficiarias de protección temporal. La política de cohesión ha aportado una liquidez adicional de 13 600 millones EUR a los Estados miembros que acogen a personas procedentes de Ucrania; se han reasignado, además, dentro de los programas de financiación existentes, otros 1 400 millones EUR para prestar ayuda directa a las personas desplazadas desde ese país. La UE facilitará otros 3 000 millones EUR de aquí a finales de 2027 para apoyar a los Estados miembros en la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo y para atender a las personas beneficiarias de protección temporal. Además, unos 1 000 millones EUR procedentes de la revisión intermedia de los programas de los Estados miembros se destinarán, durante ese mismo período, a resolver las prioridades pertinentes en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), como la acogida de personas que disfrutaban de protección temporal.

### ***3.2 Apoyo a la creación de Centros de unidad («Unity Hubs»)***

---

<sup>13</sup> [Iniciativa piloto de la reserva de talentos de la UE.](#)

<sup>14</sup> [Datos de | Eurostat.](#)

<sup>15</sup> La estimación del número de niños y niñas en edad de escolarización obligatoria se basa en el Monitor de la Educación y la Formación de 2023: [Educación y formación 2023 - Oficina de Publicaciones de la UE.](#)

<sup>16</sup> [La inclusión de los menores desplazados desde Ucrania en los sistemas educativos de la UE.](#)

<sup>17</sup> Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa; paquete de medidas llamado «CARE» (CARE, CARE-plus y Fast-CARE).

Siguiendo la iniciativa del ministro ucraniano de Unidad Nacional, algunos Estados miembros de la UE están abriendo actualmente en su territorio Centros de unidad cuya finalidad sería contribuir a mantener la conexión con los ucranianos que viven en el extranjero. Estos Centros de unidad proporcionan información, referencias y asesoramiento a las personas desplazadas desde Ucrania. Además de facilitar el retorno de las personas que desean regresar a Ucrania, estos Centros pueden también apoyar la integración en las sociedades de acogida y en el mercado laboral de quienes prefieran permanecer en la UE, propiciando el mejor desarrollo y aprovechamiento de sus competencias.

Para contribuir a financiar los Centros de unidad, los Estados miembros pueden recurrir al programa del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Las organizaciones internacionales, como el ACNUR, la OIM y el CIDPM, también pueden ayudar a las personas desplazadas desde Ucrania a decidir de forma voluntaria y con conocimiento de causa si desean permanecer en los países de acogida o regresar a Ucrania, proporcionándoles para ello información y asesoramiento rigurosos e independientes. Se anima a los Estados miembros a que, para explotar al máximo las posibilidades de los Centros de unidad, recurran a los conocimientos, las capacidades y las redes que ofrecen estas organizaciones, así como al apoyo ofrecido por los países socios.

Para facilitar la creación de estos Centros de unidad, la Comisión nombrará a un enviado especial para los ucranianos en la UE al que se encomendará la labor de coordinación con los representantes nacionales de los Estados miembros, con las organizaciones internacionales que puedan prestar servicios de información y asesoramiento en materia de retorno —en particular el ACNUR, la OIM y el CIDPM—, así como con el Ministerio de Unidad Nacional de Ucrania. La Plataforma de Solidaridad —Ucrania<sup>18</sup> también servirá de foro de coordinación de expertos. Forman parte de la Plataforma la Comisión, los Estados miembros y organizaciones internacionales, así como las autoridades ucranianas. A través de la Plataforma de Solidaridad, la Comisión facilitará también el intercambio de información y la coordinación de las medidas de apoyo, manteniendo una visión global de la asistencia prestada en todos los Estados miembros a fin de ofrecer garantías de credibilidad y coherencia. Su objetivo será racionalizar los esfuerzos desplegados por las distintas partes interesadas y desempeñar una labor de concienciación sobre la importancia de ayudar a las comunidades locales de Ucrania a prepararse para los retornos. Centrar las medidas de apoyo en las comunidades locales reforzará la cohesión social en Ucrania. La Comisión seguirá recabando conocimientos especializados, tanto técnicos como políticos, con miras a la eficiente puesta en funcionamiento de los Centros de unidad, y alentando a las autoridades ucranianas a que adopten las medidas correspondientes.

La interlocutora en Ucrania de los Centros de unidad será la Agencia de Unidad Nacional, organismo clave de ejecución del Ministerio de Unidad Nacional de Ucrania. La Agencia apoyará la creación de Centros de unidad en la UE y facilitará iniciativas de mayor alcance destinadas a reforzar la cohesión nacional, promover los vínculos culturales y cívicos con la comunidad ucraniana y respaldar los movimientos de retorno voluntario y reintegración.

Además, la Comisión prestará al recién creado Ministerio de Unidad Nacional una asistencia técnica específica con la que se ampliará la capacidad de abrir Centros de unidad, de crear en Ucrania servicios destinados a las personas que regresen al país, y de coordinarse con los organismos pertinentes, como los servicios públicos de empleo. Para mejorar la coordinación general de las iniciativas y garantizar que la población que regrese al país disponga de información, el Ministerio de Unidad Nacional recibirá también ayuda para determinar y

---

<sup>18</sup> La Plataforma de Solidaridad se creó en marzo de 2022 para asegurar la aplicación de las disposiciones de la Directiva de protección temporal. Su valor añadido procede de la coordinación general de la respuesta de la UE a la agresión rusa contra Ucrania, ya que ofrece un espacio informal para la rápida armonización de las respuestas operativas y políticas por parte de las principales partes interesadas.

aplicar las prioridades de recuperación y reforma de importancia para dicha población, complementando con ello el apoyo presupuestario y la asistencia técnica de la UE que contribuyen a la recuperación de Ucrania y a la modernización de los servicios necesarios para la reintegración, como la vivienda, la educación y el empleo.

### ***3.3 Ayuda de la UE para la reintegración en Ucrania***

Los ucranianos son el gran motor de la recuperación y la reconstrucción de Ucrania. Sin embargo, sus posibilidades de retorno dependen en gran medida del establecimiento de condiciones de seguridad y protección dentro del país, así como del acceso a medios de subsistencia y vivienda para quienes regresen a sus lugares de origen, ya sea desde otros puntos de Ucrania o desde fuera del país.

Si bien la seguridad es un factor esencial para que las personas vuelvan a su país, también es necesario que tengan en él perspectivas de futuro: un lugar para vivir, infraestructuras adecuadas (incluida una infraestructura energética funcional con acceso a servicios básicos y esenciales), educación de calidad y oportunidades de trabajo. Esos son los objetivos principales de la ayuda de la UE. La cohesión social es también un aspecto que debe tenerse cuidadosamente en cuenta a la hora de facilitar los retornos a Ucrania, garantizando que se preste la misma consideración a las necesidades de las personas que han permanecido en Ucrania y a las de la población que regresa al país.

La existencia en **Ucrania** de un **mercado laboral** eficiente será un factor clave para atraer — y retener— capital humano y, por ende, para facilitar la reconstrucción, el crecimiento y el desarrollo social del país. La existencia de oportunidades de empleo de buena calidad, con unas condiciones de trabajo dignas, será esencial para recomponer una mano de obra que se ha visto gravemente dañada por la guerra, y para mejorar la vida en Ucrania. Como parte del proceso de adhesión a la UE y con la ayuda de esta, Ucrania está modernizando su legislación con el objetivo de adaptarla al acervo de la UE. Pasos fundamentales de ese proceso son la actual labor de desarrollo de un nuevo Código Laboral, la nueva Estrategia de empleo y la finalización de una nueva Ley de formación profesional, iniciativas que pueden contribuir a resolver tanto la escasez de mano de obra cualificada como la inadecuación de las capacidades a la oferta de empleo. La participación de Ucrania en el capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI) del Fondo Social Europeo Plus<sup>19</sup> permitirá que entidades ucranianas se presenten a convocatorias de propuestas de proyectos financiados por la UE. La Alianza por las Capacidades para Ucrania, codirigida por Ucrania y Alemania<sup>20</sup>, también apoya las oportunidades de formación para las personas procedentes de Ucrania.

En términos de **financiación**, el apoyo prestado por la UE a Ucrania desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia asciende actualmente a casi 148 000 millones EUR. El **Plan para Ucrania**<sup>21</sup>, parte integrante del **Mecanismo para Ucrania**<sup>22</sup>, presenta reformas e inversiones críticas que favorecerán la creación de las condiciones adecuadas para que las personas

---

<sup>19</sup> Está en fase de negociación el acuerdo que permitirá a Ucrania adherirse al capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI).

<sup>20</sup> La Comisión participa como observadora en los grupos de trabajo de la Alianza por las Capacidades. La componen más de 70 organizaciones de todo el mundo.

<sup>21</sup> El Plan para Ucrania es la estrategia de reforma e inversión de Ucrania para 2024-2027 que facilita el desembolso de pagos periódicos (trimestrales) en el marco del Mecanismo para Ucrania, siempre que dicho país cumpla unos requisitos previamente acordados. Incluye, entre otras medidas, reformas centradas en el capital humano, como la estrategia demográfica, la estrategia de empleo, las mejoras en el sistema educativo y la asistencia sanitaria, etc.

<sup>22</sup> El Mecanismo para Ucrania es un instrumento determinante de la estrategia de la UE para hacer frente a los complejos retos a los que se enfrenta Ucrania tras la guerra de agresión de Rusia. Este mecanismo de apoyo específico, que entró en vigor el 1 de marzo de 2024 para el período comprendido entre los años 2024 y 2027, aporta ayuda financiera hasta 50 000 millones EUR.

desplazadas regresen a su país. Este Plan proporciona a Ucrania un flujo previsible de entradas financieras e impulsa reformas esenciales durante el período comprendido entre 2024 y 2027. Las reformas e inversiones se centran, entre otros aspectos, en ayudar a las personas a volver a Ucrania y en facilitar su reintegración en ese país y en su mercado laboral. El Plan para Ucrania compromete a Ucrania a invertir en educación (650 millones EUR de aquí a 2027), asistencia sanitaria (400 millones EUR de aquí a 2027) e infraestructuras sociales (350 millones EUR de aquí a 2027). Al menos el 20 % de la ayuda no reembolsable en el marco del Plan para Ucrania (aproximadamente 1 000 millones EUR) se asigna a las necesidades de las entidades subnacionales, en particular las autonomías locales.

El **Marco de Inversión para Ucrania**<sup>23</sup> desempeña un papel crucial para preservar el capital humano y crear las condiciones propicias al retorno. Son prioritarios los sectores de la educación, la vivienda, la asistencia sanitaria, la economía asistencial y la protección social. Los proyectos en curso contribuyen a la rehabilitación de las infraestructuras municipales y a la financiación de las empresas afectadas por la guerra. Los nuevos programas de inversión aceptados en marzo de 2025 se dedicarán a atender las necesidades de vivienda, y las futuras convocatorias incluirán el acceso a la financiación y al empleo para los grupos vulnerables, como los retornados.

Como parte de la iniciativa del **G7 «Préstamos de aceleración de los ingresos extraordinarios»** (45 000 millones EUR), la UE ha aportado 18 100 millones EUR de ayuda macrofinanciera a Ucrania en concepto de apoyo presupuestario directo para cubrir las necesidades urgentes de financiación del país. Los préstamos de la UE y del G-7 deben reembolsarse con los ingresos procedentes de los activos inmovilizados del Banco Central de Rusia mantenidos en la UE.

Los proyectos de **asistencia técnica** actualmente en curso en Ucrania pueden dar prioridad a la ayuda a la reintegración de las personas que regresan a sus hogares. La UE presta apoyo a través de iniciativas como Skills4Recovery<sup>24</sup>, que contribuye a la elaboración de programas de educación y formación profesional a medida, y EU4Business<sup>25</sup>, que incluye medidas de asesoramiento o desarrollo de capacidades para las pymes que desean reinstalarse en el país<sup>26</sup>. Estos proyectos, junto con otros proyectos futuros, pueden respaldar la labor del Ministerio de Unidad Nacional, permitiendo a quienes regresen a Ucrania crear empresas, recibir servicios de empleo adaptados a sus circunstancias y participar en programas de educación y formación profesional.

El apoyo de la UE contribuyó a la resiliencia del país y **ayudó a numerosas personas a seguir viviendo en Ucrania**. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión ayudó a satisfacer las necesidades de energía de 6,5 millones de personas, y el Mecanismo para Ucrania ha contribuido a la reparación del equipamiento destruido. La ayuda humanitaria de la UE ha

---

<sup>23</sup> El Marco de Inversión para Ucrania (MIU) forma parte del Mecanismo para Ucrania, dotado con 50 000 millones EUR y concebido para atraer inversión pública y privada destinada a la recuperación y la reconstrucción de Ucrania. Está dotado con instrumentos financieros por un total de 9 300 millones EUR, 7 800 millones EUR en garantías de préstamos y 1 500 millones EUR en financiación mixta. Su objetivo es movilizar 40 000 millones EUR en inversiones para la recuperación, la reconstrucción y la modernización.

<sup>24</sup> La financiación de la acción conjunta Skills4Recovery corre a cargo de la UE, Alemania, Polonia y Estonia. Su ejecución corresponde a la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y al Solidarity Fund (SFPL). Skills4Recovery es una iniciativa puesta en marcha por el Gobierno alemán en 2023.

<sup>25</sup> EU4Business es una iniciativa marco que engloba toda la ayuda de la UE a las pequeñas y medianas empresas (pymes) en los países de la Asociación Oriental, mejorando su acceso a la financiación y a los servicios de desarrollo empresarial.

<sup>26</sup> La ayuda se distribuye localmente: a través de sus veinticuatro oficinas regionales, *U-LEAD with Europe* ofrece medidas de desarrollo de capacidades que cubren todo el arco de las responsabilidades municipales durante la guerra de agresión y la recuperación.

dispensado a la población ucraniana asistencia para refugio, agua, saneamiento e higiene, protección, necesidades básicas, salud, acciones contra las minas y educación en situaciones de emergencia, ayuda que ha incluido la rehabilitación de las escuelas. La UE y los Estados miembros han donado más de 370 autobuses para que los niños puedan ir a la escuela. Erasmus+ ha ayudado a imprimir más de 1,5 millones de libros de texto desde el inicio de la guerra y está apoyando proyectos de desarrollo de capacidades en los sectores de la educación, la formación y la juventud y el deporte con el fin de ampliar la oferta de oportunidades de alta calidad en el país. El Gobierno ucraniano ya ha puesto en marcha medidas para garantizar el fácil reconocimiento de los títulos académicos de quienes regresen a Ucrania<sup>27</sup>. La protección y la restauración de la cultura y el patrimonio ucranianos también allanarán la reintegración sociocultural de las personas que regresen.

Las **remesas** de los desplazados ucranianos que viven en la UE son una fuente de ingresos que puede apoyar la economía ucraniana y contribuir a la reconstrucción del país. Según datos del Banco Nacional de Ucrania (BNU), los flujos de remesas procedentes de la UE ascendieron en 2024 al 3,26 % del PIB de Ucrania (lo que corresponde aproximadamente a 5 600 millones EUR). La Comisión ha entablado con el sector de los servicios de pagos un diálogo encaminado a promover prácticas que hagan que las remesas sean más asequibles y accesibles, y ha emitido directrices para facilitar los pagos entre la UE y todos los territorios de Ucrania controlados por el Gobierno. La Comisión sigue apoyando los esfuerzos de Ucrania por preparar su solicitud de incorporación al ámbito geográfico de los regímenes de la zona única de pagos en euros (SEPA), lo que facilitaría aún más las transferencias transfronterizas.

Las medidas para la mayor integración de Ucrania en el mercado único de la UE que se establecen en el Plan de Acción Prioritario en el marco de la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (**ZLCAP**), junto con las reformas llevadas a cabo en aplicación del Plan para Ucrania, sentarán las bases para el crecimiento económico sostenible y las oportunidades de empleo a través de medidas como la mejora del entorno empresarial. Partiendo de la lógica subyacente al concepto de «autopista del mercado único», se fomentarán también las conexiones con Ucrania con objeto de reducir los obstáculos al comercio, aumentar la conectividad e impulsar la integración económica regional.

#### **4. ALLANAR EL CAMINO HACIA UNA TRANSICIÓN FLUIDA Y COORDINADA AL TÉRMINO DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL**

La finalidad de la protección temporal era prestar una ayuda inmediata a las personas que huían de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La activación de la Directiva de protección temporal sigue siendo un testimonio de la unidad de la Unión y de la solidaridad con el pueblo ucraniano.

No obstante, la protección temporal es, por su propia naturaleza, temporal. En algún momento futuro, cuando las circunstancias ofrezcan una certeza suficiente sobre la situación en Ucrania y, en particular, cuando permitan concluir que existen condiciones seguras y duraderas para el retorno, el marco de protección temporal dejará de ser necesario. Cuando llegue ese momento, los Estados miembros deben estar preparados para este cambio.

Desde 2022, la UE ha venido combinando el marco jurídico de protección temporal con acciones específicas para ayudar a los Estados miembros a ocuparse de las personas desplazadas desde Ucrania y contribuir a su integración en las sociedades de la UE. Habida

---

<sup>27</sup> La normativa adoptada en marzo de 2025 exige el reconocimiento de los resultados del aprendizaje adquiridos en el extranjero, incluida la educación informal, como los cursos y seminarios en línea. Las autoridades ucranianas han publicado, además, directrices destinadas a las escuelas ucranianas acerca de la evaluación de los resultados académicos obtenidos en el extranjero a fin de garantizar que los alumnos que hayan asistido a escuelas locales de la UE puedan proseguir su educación al regresar a Ucrania.

cuenta de la prolongación de los desplazamientos y de la escala y complejidad de la situación actual, es hora de empezar a desarrollar un enfoque más específico y mejor adaptado a las circunstancias de las personas que actualmente se benefician de la protección temporal, con el objetivo adicional de aliviar la presión a la que se han visto enfrentadas las sociedades de acogida.

Por consiguiente, la Comisión ha decidido presentar una **propuesta de Recomendación del Consejo** en la que se establecen los componentes esenciales de una respuesta de la UE coordinada y con visión de futuro que permita a los Estados miembros poner en marcha medidas transitorias.

#### ***4.1 Transición desde la protección temporal hacia otros estatutos de residencia legal***

El paso de la protección temporal a otros regímenes proporcionaría a sus beneficiarios seguridad jurídica y perspectivas duraderas. La definición de un panorama más claro a más largo plazo evitará también una presión adicional sobre los sistemas nacionales de asilo, ya sobrecargados.

Con el tiempo, las personas a las que se ha dispensado protección temporal se han ido incorporando al tejido social y económico de los Estados miembros. Por ello, la Comisión recomienda a los Estados miembros que faciliten a las personas beneficiarias de protección temporal vías de **transición a los estatutos de residencia legal nacionales**, especialmente los asociados con el empleo, los estudios o los motivos familiares. De ese modo, esas personas podrían disfrutar en sus Estados miembros de acogida de un estatuto más estable y que reflejase mejor su situación real.

Con arreglo a la legislación vigente de la UE, las personas que gozan de protección temporal no tienen derecho a solicitar acogerse a los **estatutos de residencia que se definen en las Directivas sobre migración legal de la UE**. Para ayudar a las personas beneficiarias de protección temporal a tomar decisiones con conocimiento de causa y ofrecerles oportunidades alternativas, la Comisión anima a los Estados miembros —especialmente cuando el acceso a los estatutos legales nacionales no sea posible— a permitir que las personas que se hallen en esa situación y que, en otras circunstancias, podrían optar a otro estatuto en virtud del Derecho de la UE, adquieran esos otros estatutos solicitando las correspondientes autorizaciones con arreglo a la Directiva sobre la tarjeta azul, la Directiva sobre el permiso único y la Directiva sobre los estudiantes y los investigadores<sup>28</sup>. De esa forma, los Estados miembros apoyarían la integración sostenible de las personas beneficiarias de protección temporal en sus países de acogida y en el mercado laboral de estos, promoviendo un uso más eficiente de sus capacidades.

#### ***4.2 Preparación para el retorno gradual y la reintegración sostenible en Ucrania***

La UE y sus Estados miembros deben estar preparados para apoyar a las personas que vuelvan a Ucrania, ahora y en el futuro. La Comisión recomienda a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar un retorno y una reintegración graduales y ordenados, en el momento oportuno y teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de Ucrania. Se anima a los Estados miembros, así como a Ucrania, a que hagan pleno uso de las herramientas de que ya se dispone a escala de la UE.

---

<sup>28</sup> Directiva (UE) 2021/1883, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación; Directiva 2011/98/UE, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro; Directiva (UE) 2016/801, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair* (versión refundida).

Las personas que se planteen volver a Ucrania deben tener la oportunidad de tomar esa decisión con conocimiento de causa. Para garantizar la igualdad de oportunidades a todos, se anima a los Estados miembros a que ofrezcan un enfoque flexible pero estructurado de **visitas exploratorias a Ucrania**. Con esos viajes, las personas interesadas podrían comprobar la situación de sus familias, hogares o comunidades antes de decidir regresar.

Para apoyar a quienes deseen volver a su país de origen, la Comisión también recomienda que los **programas de retorno voluntario**<sup>29</sup> de los Estados miembros permitidos por la Directiva de protección temporal se elaboren cuidadosamente. Se trataría de formas prácticas de contribuir a unos retornos seguros y dignos. Estos programas deben estar bien planificados y ser objeto de una comunicación clara. Deben tener en cuenta la situación en Ucrania, las necesidades de las personas que regresan al país y la repercusión de su retorno en las comunidades locales. Su finalidad debe ser fomentar la cohesión social y evitar toda presión sobre las comunidades ya afectadas por la guerra de agresión de Rusia. Para reducir la carga administrativa que supone la tramitación individual de cada caso, la Comisión recomienda que los Estados miembros concedan a las personas que participen en programas de retorno voluntario una prórroga de los derechos y beneficios de que gocen como beneficiarias de protección temporal hasta que regresen a Ucrania o hasta el final del período contemplado en el programa de salida voluntaria.

Nuestros esfuerzos por apoyar el retorno seguro y la reintegración de las personas desplazadas desde Ucrania deben garantizar que todas ellas sean tratadas con dignidad y equidad. La situación individual de algunas de las personas beneficiarias de protección temporal que viven en la UE, como las sometidas a tratamiento médico, puede impedir que cumplan los requisitos para su paso a otros estatutos o para su regreso a Ucrania, debido a la combinación de su vulnerabilidad y del hecho de que Ucrania quizá no tenga la capacidad de atender sus necesidades inmediatamente después del final de la protección temporal. La Comisión recomienda por lo tanto a los Estados miembros que exploren vías para que estas personas vulnerables sigan residiendo legalmente en la UE durante un período transitorio, hasta que su retorno sea viable.

Siguiendo esa misma lógica, la educación de los menores tampoco debe verse perturbada. Es importante garantizar que los menores que asistan a la escuela puedan completar su educación en un entorno estable, junto con sus familias. Los Estados miembros pueden recurrir a las normas de la Directiva de protección temporal que permitirían a las familias con hijos menores escolarizados permanecer en la UE durante el período necesario, especialmente si la protección temporal finaliza antes del curso escolar.

#### ***4.3 Refuerzo del suministro de información, la coordinación, el seguimiento y el intercambio de datos***

Tener información clara, precisa y actualizada será fundamental. Se anima a los Estados miembros a que creen las herramientas y los canales de comunicación adecuados —incluidas campañas de información— y que, al mismo tiempo eviten duplicaciones haciendo un buen uso de los instrumentos existentes; que utilicen los Centros de unidad a medida que se vayan creando y que recaben la implicación de las organizaciones internacionales.

Aunque Eurostat prepara las estadísticas europeas oficiales sobre protección temporal, disponer en tiempo oportuno de un mapa de la situación con fines operativos exige a los Estados miembros una actualización periódica de sus datos de protección temporal, incluidas las cifras relativas a los registros inactivos, en la **plataforma de protección temporal**. Dado que la

---

<sup>29</sup> Estos programas no deben considerarse los contemplados en la Directiva sobre retorno, dado que las personas afectadas residen legalmente en el Estado miembro de acogida hasta que la protección temporal llegue a su fin y no se requiere ninguna decisión de retorno.

transición tras la protección temporal dará lugar a importantes cambios en el estatuto de las personas desplazadas, es esencial tener una imagen precisa de la evolución de la situación, por lo que se recomienda la coordinación y el intercambio de información entre los Estados miembros y las autoridades ucranianas, a través, entre otros foros, de la Plataforma de Solidaridad.

## **5. CONCLUSIÓN**

El inquebrantable apoyo de la UE a Ucrania continuará durante el tiempo que sea preciso. La UE ofrecerá refugio a las personas desplazadas desde Ucrania mientras lo necesiten.

Nos comprometemos a reunir a Ucrania con su pueblo una vez se den las condiciones adecuadas de seguridad y estabilidad. Gracias a la adopción de un enfoque gradual, flexible y coordinado una vez superada la etapa de protección temporal, podemos asegurarnos de que todas las personas sean tratadas con dignidad y respeto, de que se tengan debidamente en cuenta las necesidades y capacidades de Ucrania y de que nuestros sistemas no se encuentren sometidos a una presión desproporcionada.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con los Estados miembros, el Gobierno ucraniano y las organizaciones internacionales para garantizar que se satisfagan las necesidades de las personas desplazadas desde Ucrania a la UE y que estas estén equipadas con todos los recursos y herramientas necesarios para reconstruir sus vidas y su futuro.