



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

INFORME SOBRE LA REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA DE COMISIONES PARLAMENTO EUROPEO-PARLAMENTOS NACIONALES, SOBRE “LOS PACTOS MUNDIALES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE REFUGIADOS Y MIGRANTES Y EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS”

Bruselas, 27 de febrero de 2018

INFORME

Convocada por la Comisión LIBE del Parlamento Europeo una reunión interparlamentaria Parlamento Europeo-Parlamentos Nacionales, el día 24 de enero de 2018, en torno al tema “Los Pactos mundiales de las Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes y el papel de los Parlamentos”, asistieron a la misma sendas delegaciones de las Comisiones de Interior del Senado y del Congreso de los Diputados, compuestas por los Senadores Excmos. Sres. D. José Cruz Pérez Lapazarán (Grupo Parlamentario Popular) y D. Antonio Casimiro Gavira Moreno (Grupo Parlamentario Socialista), acompañados del Letrado de las Cortes Generales, D. Eugenio de Santos Canalejo, y por los Diputados Excmos. Sres. D. José Alberto Martín-Toledano Suárez (Grupo Parlamentario Popular) y D. David Serrada Pariente (Grupo Parlamentario Socialista), acompañados de la Letrada de las Cortes Generales, D.ª María Rosa Ripollés Serrano. Ambas Delegaciones contaron con el apoyo y asistencia de la Letrada y representante de las Cortes Generales en el Parlamento Europeo, Dña. Carmen Sánchez Abarca.

El programa de la reunión, la lista de participantes y otros documentos están disponibles en la página web de la Dirección para las relaciones con los Parlamentos Nacionales del Parlamento Europeo.

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/meetings.html>.

Ambas delegaciones mantuvieron una reunión previa con Consejeros de la REPER, en concreto con D. Miguel Palacios Martínez (Consejero de Asuntos Parlamentarios), D. Francisco Javier Conde y Martínez de Irujo (Consejero JAI –dimensión exterior- y COHOM) y D.ª Blanca Breñosa Sáez de Ibarra (Consejera de Empleo y Seguridad Social), quienes informaron a los parlamentarios sobre la situación en el Consejo y la posición de España en relación con los Pactos Globales sobre Refugiados y Migrantes.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

El origen de este proceso se encuentra en la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016, a raíz de la cual se vienen celebrando negociaciones y consultas encaminadas a la adopción de dos pactos globales en 2018:

- Un **Pacto Global sobre Refugiados** (Global compact on refugees –GCR-), con el objetivo de lograr un reparto más equitativo de la carga y responsabilidad respecto a la acogida y apoyo a los refugiados del mundo.
- Un **Pacto Global para una Migración segura, ordenada y regular** (Global compact for safe, orderly and regular migration –GCM-), con el objetivo de desarrollar principios, compromisos y directrices en el tratamiento de migrantes en situaciones de vulnerabilidad.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR –UNHCR-) tiene un papel relevante en relación con el **Pacto Global sobre Refugiados**, correspondiéndole proponer un texto final sobre dicho Pacto para su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018. Un primer borrador (“zero draft”) de dicho Pacto Global se ha publicado el pasado 31 de enero. Este borrador sienta las bases para las discusiones, habiendo comenzado las conversaciones oficiales con los Estados miembros de las Naciones Unidas en febrero en Ginebra.

Las discusiones para el **Pacto Global para una Migración segura, ordenada y regular** están desarrollándose a través de negociaciones intergubernamentales, presididas por dos países moderadores (Méjico y Suiza) y con el apoyo de la Secretaría General de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional para la Migración. En la primavera de 2017 el Secretario General de las Naciones Unidas designó a Louise Arbour como Representante especial para la Migración Internacional, que será también la Secretaria General de la Conferencia Intergubernamental sobre Migración Internacional que se celebrará en 2018.

El 11 de enero de 2018, el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres presentó su informe “Conseguir que la migración funcione para todos” (“Making migration work for all”) como contribución al “zero draft” del Pacto Global para una Migración segura, ordenada y regular y a las negociaciones intergubernamentales correspondientes. El 5 de febrero, el primer borrador (“zero draft”) de dicho Pacto global se presentó a los Estados miembros de las Naciones Unidas. La fase de negociación final se desarrollará entre febrero y julio de 2018 con el objetivo de



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

someter el pacto, durante la 72 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para su adopción por la Conferencia Intergubernamental en el mes de diciembre en Marruecos.

Los Consejeros de la Reper presentes en la reunión señalaron que los primeros borradores de los pactos son en conjunto equilibrados y constituyen un buen comienzo para las conversaciones ulteriores. Más controvertido el Pacto sobre migrantes, ha creado dificultades en el seno del Consejo en cuanto a la adopción de una posición común, especialmente de parte de Hungría, afectando a la metodología y documentos de trabajo. Ideas clave de la posición de España son:

- Desconfianza de las soluciones de laboratorio, complejidad del fenómeno migratorio y valor de la experiencia, como la que aporta España.
- Relevancia de las distinciones entre migrante y refugiado y entre migrante regular e irregular, sin que se desdibujen los contornos de estas categorías, que plantean necesidades y soluciones diferentes.
- Los principios de responsabilidad y solidaridad, comprendiendo éste como solidaridad real con los países de primera entrada.
- Más recursos en los marcos financieros plurianuales para los migrantes y refugiados, distinguiéndolos de la ayuda al desarrollo, más enfocada hacia las causas profundas del fenómeno.
- El retorno y la readmisión, que son solo una dimensión del fenómeno, deben apoyarse en una diplomacia cercana a las necesidades de los países de origen y tránsito.
- Lucha contra las tramas criminales de tráfico de seres humanos.

La reunión interparlamentaria se estructuró en dos sesiones:

- “Primera sesión: El pacto mundial sobre los refugiados”.
- “Segunda sesión: El pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

La apertura de la reunión a las 14:30 horas, bajo la presidencia de C. MORAES (Presidente de la Comisión LIBE) dio paso a sendas intervenciones introductorias de A. CRISTEA (en representación de la Comisión de Asuntos Exteriores del P.E.) y del Comisario AVRAMOPOULOS. El Sr. CRISTEA enfatizó la dimensión global del fenómeno migratorio y la consiguiente necesidad de una respuesta en la misma escala, de la comunidad internacional, mientras que el Sr. AVRAMOPOULOS se refirió a los logros alcanzados por la UE desde el estallido de la crisis migratoria y subrayó el carácter único del momento para ofrecer una respuesta global, en cuya formulación se espera de la UE un papel protagonista. Las bases de tal formulación han de ser equilibradas y basadas en hechos, constituyendo a este respecto los primeros borradores un buen punto de partida. En este sentido invitó al desarrollo de un diálogo constructivo de los Parlamentos nacionales con sus respectivos Gobiernos.

A continuación se sucedieron las intervenciones de los ponentes invitados a la primera sesión.

En primer lugar la de V. TURK, representante del ACNUR, quien partió de la necesidad de analizar los flujos de refugiados con perspectiva global, observándose que la mayor parte de los mismos se producen en países no europeos. Aludió al interés que este fenómeno ha despertado en las NU desde sus primeras resoluciones, encarnándose de una manera sólida en el ACNUR, responsable de la elaboración del “borrador cero” del Pacto Global sobre Refugiados, que pretende ser realista, en cuanto que ofrece métodos para encontrar soluciones, basados en la experiencia. Aun no siendo vinculante, puede tener una evidente importancia política, que dependerá de los apoyos que reciba, y de la existencia de compromisos tangibles y predecibles.

En representación de la Comisión intervino Leonor NIETO, quien se refirió a la estrecha colaboración de la UE con ACNUR, y a la Comunicación de la Comisión de 2016 sobre desplazados forzosos cuyos principios están en línea con los del “borrador cero” del Pacto global sobre refugiados.

A continuación intervino la Sra. PAPADOPOLOU, en representación del Consejo Europeo sobre refugiados y exiliados (ECRE), quien encuadró su exposición en dos premisas: la necesidad de construir una ambición colectiva y la de ser operativos, brindando soluciones a los Estados. En virtud de la primera, la cuestión central a la que debe responder el Pacto global sobre refugiados es la distribución de la responsabilidad mundial, teniendo en cuenta que la mayor parte de los refugiados se encuentra en los países en desarrollo. Desde la perspectiva de la segunda premisa, el



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

pacto global combina principios y soluciones operativas, debiendo acentuarse la ayuda a los Estados. Asimismo se refirió la ponente a la complementariedad de los dos pactos globales.

Finalmente, intervino el padre Fabio BAGGIO en representación de la Santa Sede, quien se refirió a los verbos que deben conjugar la acción política frente al fenómeno migratorio (“acoger, promover, proteger, integrar”), en el que el enfoque debe estar centrado en la persona. De ahí la necesidad de armonía entre los pactos y la relevancia de la contribución de la UE y de sus Estados miembros en cuanto portadores de los valores de una Europa humanista.

En el debate subsiguiente entre representantes nacionales y del Parlamento Europeo, intervino la eurodiputada española, Sra. JIMÉNEZ BECERRIL, quien enfatizó la importancia de la lucha contra las redes de tráfico de migrantes, diferente de la trata de personas, que requiere de la ayuda de los Estados para mejor conocer esta realidad y poder afrontarla con eficacia.

El también eurodiputado español Sr. LÓPEZ AGUILAR señaló la imbricación de los dos pactos globales, e invitó a los representantes nacionales para defender ante sus respectivos gobiernos la importancia primaria de articular vías legales y seguras para los necesitados de protección internacional.

Fue también reseñable la intervención del Senador español Sr. PÉREZ LAPAZARÁN, quien se refirió a la experiencia española en la gestión del fenómeno migratorio, insistiendo en la relevancia de las ideas de solidaridad con los países de entrada, y responsabilidad global, pues todos los países, a escala europea y global, tienen que implicarse en la respuesta a este fenómeno.

Por su parte, el Diputado español Sr. MARTÍN-TOLEDANO, partió de la necesidad de distinguir la migración económica del derecho de asilo, esto es, de quienes sufren persecución en sus países. Abogó porque en el pacto global se atiende a las causas de los desplazamientos forzados, promoviendo la estabilidad y la defensa de los derechos humanos en los países de origen y se preguntó por las posibilidades de exigencia de responsabilidad penal internacional en relación con las causas que convierten a los seres humanos en refugiados.

La segunda sesión (centrada en “el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”) estuvo presidida por la eurodiputada Cecilia WIKSTRÖM (quien



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

encabezó la delegación del Parlamento Europeo en la cumbre sobre refugiados y migrantes celebrada en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2016, en Nueva York) y contó con las ponencias de los Embajadores y representantes permanentes de México y Suiza ante las Naciones Unidas, Juan José GÓMEZ CAMACHO y Jürg LAUBERT, respectivamente, un representante de la oficina de Louise ARBOUR, el Sr. PRENTICE, el Director regional de la Organización Internacional para las Migraciones, Eugenio AMBROSI, un representante de la Presidencia búlgara del Consejo, C. SIMEONOV, y los representantes del Parlamento sueco, María FERM, y de la Asamblea portuguesa, Constança URGANO DE SOUSA.

El Sr. GÓMEZ CAMACHO se refirió en primer lugar a la gestación del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, caracterizada por las consultas dirigidas a analizar el fenómeno migratorio en toda su complejidad y cómo se presenta en todas las regiones del planeta, así como a crear un espacio de confianza entre los Estados. Esta fase ha culminado con la elaboración del “borrador cero”, inspirado en una perspectiva de conjunto o de 360º, con la finalidad no de promover o condenar, sino de ofrecer una respuesta. De ahí que la estructura del documento comience con la visión compartida del fenómeno, exprese diez principios fundamentales que sirvan de orientación a las negociaciones y a la aplicación del pacto (entre ellos el de la soberanía nacional y el del estado de derecho) y desarrolle veintidós objetivos, que constituyen una secuencia que responde a la secuencia misma del fenómeno de la migración. El Pacto, aun no siendo vinculante, busca transformar la realidad. De ahí que los veintidós objetivos se acompañen de las acciones correspondientes y de un plan de seguimiento. La fuerza del Pacto residirá en la confianza y el apoyo que suscite, desde el reconocimiento de que ningún Estado puede afrontar la migración solo.

El embajador Sr. LAUBER comentó que las reacciones al primer borrador han sido positivas y subrayó la importancia de que las discusiones subsiguientes se produzcan a todos los niveles.

Por su parte, el representante de la Oficina de Louise ARBOUR, el Sr. PRENTICE, se refirió al pacto global sobre migración como una oportunidad única para abordar un fenómeno que supone al propio tiempo beneficios y retos, que requiere una respuesta basada en la cooperación, y en la que debe buscarse compaginar los intereses de los Estados con la dignidad de la persona. Desde este último punto de vista, adquiere toda su relevancia el papel de los Parlamentos nacionales, para propiciar un debate basado en datos y en el que encuentran representación los que no la tienen.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

El Sr. AMBROSI partió de la premisa de que la migración interpela a todas las comunidades por lo que la inacción no es una opción, como tampoco la exclusividad de la visión nacional, pues en el centro del debate están las personas.

El Sr. SIMEONOV reclamó los esfuerzos necesarios para que la UE tenga una sola voz con vistas a que el principio de responsabilidad compartida tenga adecuado reflejo, y los objetivos y acciones puedan verificarse a través de un mecanismo de seguimiento.

Las representantes del Parlamento sueco, Sra. FERM y de la Asamblea portuguesa Sra. URBANO DE SOUSA, coincidieron en la necesidad de superar la lógica de la contención, y de ofrecer una respuesta global que atienda todas las dimensiones de la migración.

En el debate subsiguiente intervino la eurodiputada española Elena VLAENCIANO (coponente junto con el también eurodiputado español Agustín DÍAZ DE MERA en el procedimiento de adopción de la resolución del PE, de 5 de abril de 2017, sobre la gestión de los flujos de migrantes y refugiados y el papel de la acción exterior de la Unión), quien mostró su preocupación por la utilización sesgada que de la migración hacen los partidos populistas.

El Senador español Sr. PÉREZ LAPAZARÁN destacó la importancia de los pactos globales y de la aspiración de una migración segura, ordenada y regular, entre cuyas dimensiones mencionó de modo particular la dimensión preventiva, representada por la cooperación con los países de origen y tránsito, en la que España puede aportar una valiosa experiencia, y la lucha contra la migración irregular.

El eurodiputado español Sr. LÓPEZ AGUILAR insistió en la importancia de garantizar vías legales de acogida como principal recurso frente a la migración irregular.

Por su parte, el Diputado español Sr. MARTÍN TOLEDANO señaló que la ordenación de los flujos migratorios constituye la principal vacuna contra el populismo, siendo necesario reforzar la solidaridad con los países de entrada.

27 de febrero de 2018

Eugenio de Santos Canalejo
Letrado de la Comisión de Interior del Senado