Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair*

[COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD)]

(2013/C 341/12)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 26 de abril de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair* (refundición)*

COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2013.

En su 492º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2013 (sesión del 18 de septiembre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 126 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea y considera que es necesario refundir ambas directivas con el objetivo de hacer frente a los retos de índole demográfica y económica.

1.2 La Unión Europea necesita con urgencia una política de migración inteligente y sólida si desea alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 y en otras estrategias importantes. Si la Unión Europea desea seguir siendo un centro de innovación y un centro industrial potente tiene que atraer talento y garantizar una «circulación de cerebros» efectiva.

1.3 El Comité considera que es necesario enraizar profundamente la política de fomento de la migración y la movilidad en los Derechos humanos fundamentales. Hay que poner en práctica en todos los niveles los principios de la Carta de los Derechos humanos fundamentales.

1.4 El Comité anima a la Comisión y a la Agencia de los Derechos Fundamentales a que evalúen el nivel de vulnerabilidad de los nacionales de terceros países y propongan a los Estados miembros medidas activas para eliminarla. Hay que luchar con determinación y en todos los niveles contra las situaciones de discriminación.

1.5 El Comité apoya firmemente a la Comisión Europea en los trámites para crear asociaciones de movilidad bilaterales que

ofrezcan un marco para la cooperación entre la Unión Europea y los países no pertenecientes a la UE, especialmente con los países vecinos.

1.6 El Comité anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que tengan en cuenta la dimensión de género y a que elaboren programas que favorezcan una mayor participación de las mujeres.

1.7 Es necesario analizar a fondo los obstáculos que hay en el procedimiento de concesión de visados, independientemente de su naturaleza, y encontrar maneras de eliminarlos. El proceso de concesión de visados tiene que ser simple, correcto, de fácil acceso y no discriminatorio.

1.8 El Comité llama la atención sobre la importancia del principio de igualdad de trato a los nacionales de terceros países y a los nacionales del Estado miembro de acogida en lo que respecta a los bienes y servicios.

1.9 El Comité llama la atención sobre la necesidad de garantizar una protección adecuada a los estudiantes, investigadores, voluntarios y *au pair* cuando prestan actividades remuneradas o están activos en el mercado laboral. Las actividades remuneradas a menudo esconden relaciones laborales y hay que evitar los abusos que puedan resultar de esta situación tratando de igual modo a todas estas categorías. Hay que prestar especial atención a las personas, especialmente a las mujeres, que desempeñan actividades domésticas como *au pair*.

1.10 El Comité acoge favorablemente el artículo 24, que permite a los nacionales de terceros países buscar trabajo durante un período de doce meses al término de sus proyectos de investigación o sus estudios. Sin embargo, las disposiciones relativas a la igualdad de trato incluidas en la Directiva 2011/98 incluyen exenciones que parecen inadecuadas en relación con los objetivos de la propuesta de reforma de ambas directivas.

1.11 El Comité considera que la dimensión de la comunicación es fundamental para garantizar el éxito de esta política. Los Estados miembros y las instituciones europeas tienen que comunicarse con los nacionales de terceros países y garantizarles acceso a información de calidad.

2. Introducción

2.1 La UE se enfrenta actualmente a grandes desafíos estructurales de índole demográfica y económica. La población activa disminuye y las empresas tienen dificultades para encontrar trabajadores cualificados.

2.2 El enfoque global de la UE en materia de migración y movilidad establece el marco general para la política de la UE en materia de migración. Asimismo, define la modalidad según la cual la UE organiza el diálogo y la cooperación con países de fuera de la UE.

2.3 La UE también se encuentra en una situación crítica en cuanto a innovación. La Estrategia Europa 2020 y la iniciativa «Unión por la Innovación» establecen objetivos para incrementar la inversión en investigación e innovación, lo que implica la creación de alrededor de un millón de puestos de trabajo suplementarios en investigación. La inmigración procedente de fuera de la UE puede ofrecer personal altamente cualificado y talento que los Estados miembros pueden y deben atraer.

2.4 El artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) encomienda a la Unión la tarea de desarrollar una política común de inmigración dirigida a garantizar una gestión eficiente de los flujos migratorios y un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros.

2.5 La Directiva 2004/114/CE establece las disposiciones obligatorias para la admisión de estudiantes nacionales de terceros países. La aplicación de la directiva en el caso de los alumnos, los voluntarios y los aprendices no remunerados se ha dejado a elección de los Estados miembros. La Directiva 2005/71/CE establece un procedimiento rápido para la admisión de investigadores de terceros países que hayan celebrado un convenio de acogida con un organismo de investigación aprobado por el Estado miembro.

2.6 En 2011, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo unos informes sobre la puesta en marcha de estas dos directivas, donde se puso de manifiesto que presentaban una serie de deficiencias.

2.7 El principal problema de estas dos directivas tiene que ver con la autorización de entrada y residencia en la UE de nacionales de terceros países (visados para estancias de larga duración o permisos de residencia). Las disposiciones jurídicas

suelen ser complejas y confusas. Los procedimientos son demasiado largos y no siempre se aplican de manera equitativa ni consecuentemente. Las disposiciones actuales en materia de inmigración no respaldan lo suficiente los programas de la Unión que incluyen medidas de movilidad, como Erasmus Mundus o Marie Curie.

2.8 En cuanto al mercado laboral, los titulados de terceros países no disponen de suficientes oportunidades para encontrar un puesto de trabajo tras concluir sus estudios; lo mismo les ocurre a los investigadores al finalizar sus proyectos de investigación. En algunos casos, los nacionales de terceros países no pueden trabajar en las universidades puesto que se considera que forman parte del sector público. Resulta prioritario fomentar el acceso de las mujeres a las profesiones científicas mediante la supresión de cualquier forma de discriminación directa o indirecta u otras barreras que les impidan acceder a puestos que requieren cualificaciones más elevadas en el ámbito científico.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea y considera que es necesario reformar ambas directivas.

3.2 La apertura de la Unión hacia el exterior sigue siendo una prioridad aunque, en las condiciones actuales, este objetivo es difícil de alcanzar. La Unión tiene que facilitar la movilidad y utilizar todos los instrumentos a su disposición para mejorar el acceso de los ciudadanos nacionales de terceros países a la educación, la investigación y el mercado laboral.

3.3 La Unión Europea necesita un nuevo enfoque en materia de migración económica; un enfoque que permita a los ciudadanos de terceros países acumular conocimientos y habilidades. La cooperación con los terceros países debe fomentar la «circulación de cerebros», lo que beneficia tanto a los países receptores como a los emisores.

3.4 En octubre de 2010 la Comisión Europea adoptó una iniciativa que propone una serie de acciones y políticas valientes y necesarias para transformar la Unión Europea en una «Unión de innovación». En este sentido, la UE tiene que hacer que las normas de entrada y residencia para los nacionales de terceros países sean más favorables.

3.5 Los nacionales de terceros países pueden aportar dinamismo y diversidad a la educación, la ciencia, la cultura y la economía europeas. El Comité considera que facilitar la movilidad de los ciudadanos nacionales de terceros países es una de las respuestas a los retos de índole demográfica y de desarrollo económico a los que se enfrenta la Unión Europea. Asimismo, considera que es necesario enraizar profundamente esta política en los Derechos fundamentales.

3.6 El Comité acoge favorablemente el compromiso de unificar y simplificar los procedimientos de entrada al territorio de la Unión Europea. Las actuales condiciones económicas y políticas pueden llevar a la fragmentación de las normas, políticas y legislaciones nacionales relativas a los nacionales de terceros países.

3.7 El papel de la Unión es el de concentrar los debates, encontrar soluciones comunes, fomentar buenas prácticas y respaldar los esfuerzos tanto de los Estados miembros como de los terceros países y sus nacionales.

3.8 Asimismo, acoge favorablemente que se aclare la categoría de ciudadanos de terceros países que puede acceder fácilmente al territorio de la Unión. Esto aporta claridad y previsibilidad tanto a los Estados miembros como a los nacionales de terceros países. Aunque los requisitos de entrada y residencia son distintos, el hecho de incluirlos a todos en la nueva directiva contribuye a promover determinadas dimensiones transversales esenciales, por ejemplo el respeto de los Derechos fundamentales.

3.9 Los nacionales de terceros países tienen derechos y obligaciones. Es necesario que los nacionales de terceros países los conozcan y los respeten.

3.10 El Comité valora el intento de proporcionar un mejor acceso a los nacionales de terceros países en ámbitos políticos importantes en materia de migración, educación e investigación y, especialmente, en relación con programas de renombre, como Erasmus Mundus y Marie Curie.

3.11 El Comité, asimismo, acoge favorablemente la importancia otorgada a los Derechos fundamentales de los nacionales de terceros países. Sin embargo, hay que prestar más atención a las medidas activas mediante las cuales se garantiza que reciben un trato equitativo. En la práctica, los ciudadanos de terceros países a menudo se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, especialmente los estudiantes y los *au pair*. El Comité anima a la Comisión y a la Agencia de los Derechos Fundamentales a que evalúen el nivel de vulnerabilidad y propongan a los Estados miembros medidas activas para eliminarla.

3.12 El Comité expresa su preocupación por la propagación de actitudes racistas y xenófobas dirigidas a los nacionales de terceros países. Si se facilita su movilidad y no se consigue detener estas actitudes, todos los objetivos políticos se verán comprometidos.

3.13 El Comité destaca que la propuesta incluye medidas concretas que facilitan la integración de los ciudadanos de terceros países tanto en el espacio europeo de investigación y educación como en el mercado laboral.

3.14 Hay que fomentar que los nacionales de terceros países tengan acceso a formas de empleo que combinan trabajo y formación. Es importante reforzar el principio de la igualdad de trato en lo que respecta a la contratación y las condiciones de contratación de las personas cuya situación regula esta directiva.

3.15 El Comité anima a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que tengan en cuenta la dimensión de género y a que elaboren programas que favorezcan una mayor participación de las mujeres. Este objetivo tiene que perseguirse de

manera prioritaria en el caso de la movilidad de los estudiantes y, especialmente, de los científicos.

3.16 El Comité desea animar a los Estados miembros y a las instituciones europeas a que consideren una categoría más amplia de interacciones, entre ellas las relativas a la investigación, la educación y el trabajo. En el espacio europeo la producción artística y las industrias creativas constituyen tanto un factor de integración y progreso social como de desarrollo económico.

3.17 El Comité anima a la Comisión Europea, los Estados miembros y el Parlamento Europeo a que refuercen la protección en los puestos de trabajo, incluso cuando participan en el mercado laboral, para los nacionales de terceros países admitidos para estudiar, investigar o trabajar como *au pair*. En particular, el Comité considera que las exenciones relativas a las disposiciones sobre la igualdad de trato de la Directiva 2011/98 deberían suprimirse para los estudiantes, los investigadores y los *au pair*.

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité considera oportuno ampliar el ámbito general de aplicación de la directiva para incluir a los aprendices remunerados y los *au pair*.

4.2 El Comité considera que, en la práctica, sigue habiendo muchos obstáculos procedimentales e institucionales a la movilidad. Estos conciernen principalmente al procedimiento de concesión de visados. Este procedimiento tiene una duración imprevisible y arbitraria. Además, supone costes muy elevados para las personas solicitantes, lo que lo convierte en un procedimiento casi prohibitivo. A menudo el acceso a las embajadas o las oficinas consulares es limitado. Es necesario analizar a fondo estos obstáculos, independientemente de su naturaleza, y encontrar medidas de eliminarlos. El proceso de concesión de visados tiene que ser simple, correcto, de fácil acceso y no discriminatorio.

4.3 El sector privado es muy importante para alcanzar los objetivos ligados a la financiación y al desarrollo de la investigación. Hay que fomentar que las empresas adopten una actitud proactiva para atraer investigadores. Asimismo, las autoridades de los Estados miembros, en colaboración con instituciones y empresas privadas, tienen que concebir medidas especiales para eliminar los obstáculos prácticos en el ámbito de la integración de los nacionales de terceros países. Por ejemplo, abrir una cuenta bancaria puede ser complicado y durar mucho tiempo.

4.4 El Comité destaca la dificultad de tipo procedimental en la concesión de visados a los voluntarios. El voluntariado es una actividad especial que no se puede clasificar ni como empleo ni como formación, aunque en cierto modo incluye ambas cosas. El voluntariado tiene que reconocerse formalmente como una actividad que justifique la concesión de un visado.

4.5 En este contexto, el CESE considera que la participación de los entes locales y regionales sería bienvenida.

4.6 Acogemos favorablemente la disposición según la cual los Estados miembros pueden ofrecer condiciones más favorables a las personas a las que se les aplica la propuesta de directiva, lo que permite que los Estados elaboren sus propias políticas para atraer a nacionales de terceros países. Aunque no se ve afectado el ámbito de aplicación de la directiva, las políticas de los Estados miembros no deberían discriminar a determinadas categorías de nacionales o determinados nacionales individuales.

4.7 En el marco de esta política, el Comité respalda el desarrollo de asociaciones para la movilidad y destaca la necesidad de mejorar la cooperación entre la UE y los terceros países para garantizar una «circulación de cerebros» efectiva. El desarrollo de la formación y la investigación en la Unión Europea no debería hacerse privando a los terceros países de las habilidades de sus propios ciudadanos. En la propuesta de la Comisión no queda claro cuáles son las actividades concretas en este sentido.

4.8 Por lo que respecta a la situación de los estudiantes y del nuevo grupo compuesto por los aprendices remunerados, el Comité acoge favorablemente la propuesta según la cual estos podrían permanecer en un segundo Estado miembro durante períodos comprendidos entre tres y seis meses, siempre que cumplan los requisitos generales establecidos en la directiva.

4.9 El Comité acoge favorablemente que se mejore el acceso de los estudiantes al mercado laboral, según las condiciones establecidas en la directiva, mediante la posibilidad de trabajar un mínimo de veinte horas semanales. Cada Estado miembro, en el marco del diálogo social con los interlocutores sociales, fijará el número máximo de horas semanales o de días o meses anuales permitidas para dicha actividad, que no será inferior a veinte horas semanales, o su equivalente en días o meses al año. Sin embargo, teniendo en cuenta que finalizar los estudios es el objetivo prioritario, hay que limitar el período permitido para

trabajar con el objetivo de que puedan finalizarse los estudios. Deberá presentarse periódicamente un certificado sobre el progreso de los estudios.

4.10 El Comité llama la atención sobre la importancia del principio de igualdad de trato a los nacionales de terceros países en relación con los nacionales del Estado miembro de acogida en lo que respecta al acceso a los bienes y servicios.

4.11 En el dictamen sobre el Libro Verde acerca de la inmigración económica aprobado en 2006 ⁽¹⁾ y en el dictamen sobre el permiso único aprobado en 2008 ⁽²⁾, el Comité se mostró a favor de que, además de la igualdad de trato en el puesto de trabajo (condiciones laborales, salariales y de despido, salud y seguridad en el puesto de trabajo, derecho a la asociación, etc.), se concediera a los inmigrantes legales el derecho a la educación y la formación profesional.

4.12 Los Estados miembros tienen que garantizar que, en la práctica, se respeten los Derechos fundamentales de los nacionales de terceros países.

4.13 El Comité considera que la dimensión de la comunicación es fundamental para garantizar el éxito de esta política. Los Estados miembros y las instituciones europeas tienen que comunicarse con los nacionales de terceros países y garantizarles el acceso a información de calidad.

4.14 El Comité Económico y Social Europeo seguirá actuando como una institución que funciona como un nexo entre la sociedad civil organizada y las instituciones europeas y desea seguir promoviendo las mejores prácticas en el ámbito de la inmigración y la integración.

Bruselas, 18 de septiembre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ DO C 286, 17.11.2005, p. 20.

⁽²⁾ DO C 27, 3.2.2009, p. 114.