

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Migración legal

(2017/C 185/13)

Ponente:	Olgierd GEBLEWICZ (PL/PPE), presidente del Gobierno regional de Pomerania Occidental
Documento de referencia:	Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación
	COM(2016) 378 final

I. RECOMENDACIONES DE ENMIENDA

Enmienda 1

Artículo 2, letra h)

Texto de la Comisión Europea	Enmienda
«cualificaciones de enseñanza superior»: cualquier título, certificado u otro documento que acredite cualificaciones formales, expedido por una autoridad competente que certifique que se han cursado con éxito estudios de enseñanza superior o un programa de enseñanza de tercer ciclo equivalente, a saber, un conjunto de cursos impartidos por un centro de enseñanza reconocido como establecimiento de enseñanza superior o un centro de enseñanza de tercer ciclo equivalente por el Estado en que se encuentre, cuando los estudios necesarios para adquirir las cualificaciones hayan durado al menos tres años y correspondan al menos al nivel 6 de la CINE 2011 o al nivel 6 del MEC, con arreglo a la legislación nacional;	«cualificaciones de enseñanza superior»: cualquier título, certificado u otro documento que acredite cualificaciones formales, expedido por una autoridad competente que certifique que se han cursado con éxito estudios de enseñanza superior o un programa de enseñanza de tercer ciclo equivalente, a saber, un conjunto de cursos impartidos por un centro de enseñanza reconocido como establecimiento de enseñanza superior o un centro de enseñanza de tercer ciclo equivalente por el Estado en que se encuentre, cuando los estudios necesarios para adquirir las cualificaciones hayan durado al menos tres años y correspondan al menos al nivel 6 de la CINE 2011 o al nivel 6 del MEC, con arreglo a la legislación nacional; los Estados miembros aplicarán procedimientos adicionales adecuados a fin de establecer el nivel de formación y cualificación de aquellas personas que gocen de estatuto de refugiado o de estatuto de protección subsidiaria, residan en el territorio de la UE y no dispongan de los documentos necesarios para acreditar sus cualificaciones;

Exposición de motivos

Es necesario volver a definir este concepto para tener en cuenta la posibilidad de que un número potencialmente amplio de refugiados no pueda documentar sus cualificaciones profesionales. Las disposiciones que la Directiva propone requieren considerar esta cuestión de forma mucho más flexible de lo que se hace en la actualidad. En este contexto, el CDR llama la atención sobre el hecho de que ya existen documentos que recogen las experiencias acumuladas en este ámbito, y señala que están en curso de preparación las «herramientas para establecer el perfil de capacitación de nacionales de terceros países» propuestas por la Nueva Agenda de Competencias para Europa. Asimismo, debería aprovecharse la experiencia de las regiones de Europa en este ámbito.

Enmienda 2

Artículo 2, letra i)

Texto de la Comisión Europea	Enmienda
<p>«competencias profesionales superiores»: las competencias avaladas por un mínimo de tres años de experiencia profesional de un nivel comparable a las cualificaciones de enseñanza superior y que sean pertinentes en la profesión o el sector especificado en el contrato de trabajo o en la oferta firme de empleo;</p>	<p>«competencias profesionales superiores»: las competencias avaladas por un mínimo de tres años de experiencia profesional de un nivel comparable a las cualificaciones de enseñanza superior y que sean pertinentes en la profesión o el sector especificado en el contrato de trabajo o en la oferta firme de empleo; los Estados miembros aplicarán procedimientos adicionales adecuados a fin de establecer el nivel de cualificación y la experiencia profesional de aquellas personas que gocen de estatuto de refugiado o de estatuto de protección subsidiaria, residan en el territorio de la UE y no dispongan de los documentos necesarios para acreditar sus cualificaciones;</p>

Exposición de motivos

Véase el punto anterior.

Enmienda 3

Artículo 6, apartado 4

Texto de la Comisión Europea	Enmienda
<p>Los Estados miembros podrán rechazar una solicitud de tarjeta azul de la UE a fin de garantizar la contratación ética en sectores que sufran escasez de trabajadores cualificados en los países de origen.</p>	<p>Los Estados miembros podrán rechazar una solicitud de tarjeta azul de la UE a fin de garantizar la contratación ética en sectores que sufran escasez de trabajadores cualificados en los países de origen. Para garantizar que las cuestiones éticas se tengan debidamente en cuenta, los Estados miembros se basarán en normas internacionales, como las de la Organización Internacional para las Migraciones o el sistema de seguimiento IRIS.</p>

Exposición de motivos

Las cuestiones éticas revisten especial importancia a la hora de contratar trabajadores altamente cualificados. Esto se debe a que la demanda de los empresarios europeos, a menudo, se centra en ámbitos en los que los terceros países también sufren graves carencias de trabajadores cualificados. Un éxodo masivo e incontrolado podría conducir a largo plazo a un deterioro de la situación socioeconómica en los países de origen y, por lo tanto, aumentar el potencial de migración. Se propone que las disposiciones en materia de contratación ética se complementen con principios prácticos establecidos, entre otros, por organizaciones internacionales. A este respecto, debe prestarse atención a la iniciativa «Alianza entre el sector público y el sector privado para la contratación justa y ética», de la Organización Internacional para las Migraciones, y al sistema de seguimiento IRIS.

Enmienda 4*Artículo 12, apartado 1*

Texto de la Comisión Europea	Enmienda
<p>Empleadores reconocidos — Los Estados miembros podrán decidir establecer procedimientos de reconocimiento de los empleadores de conformidad con su legislación nacional o su práctica administrativa a los efectos de aplicar procedimientos simplificados para la obtención de una tarjeta azul de la UE.</p> <p>En caso de que un Estado miembro decida establecer procedimientos de reconocimiento, deberá proporcionar información clara y transparente a los empleadores interesados sobre, entre otros extremos, las condiciones y los criterios de autorización, el período de validez del reconocimiento y las consecuencias del incumplimiento de las condiciones, incluida la posible retirada y no renovación, así como cualquier sanción aplicable.</p>	<p>Empleadores reconocidos –Los Estados miembros podrán decidir establecer procedimientos de reconocimiento de los empleadores de conformidad con su legislación nacional o su práctica administrativa a los efectos de aplicar procedimientos simplificados para la obtención de una tarjeta azul de la UE. Estos criterios tendrán en cuenta los aspectos éticos del proceso de contratación (especialmente las experiencias previas de una empresa a la hora de emplear nacionales altamente cualificados de terceros países) y, en colaboración con los entes locales y regionales, se redactará una lista de las empresas pertinentes.</p> <p>En caso de que un Estado miembro decida establecer procedimientos de reconocimiento, deberá proporcionar información clara y transparente a los empleadores interesados sobre, entre otros extremos, las condiciones y los criterios de autorización, el período de validez del reconocimiento y las consecuencias del incumplimiento de las condiciones, incluida la posible retirada y no renovación, así como cualquier sanción aplicable.</p>

Exposición de motivos

Se propone incorporar condiciones específicas para adquirir la condición de «empleador reconocido», teniendo en cuenta la dimensión regional y local y los aspectos éticos de la contratación. El Comité de las Regiones propone que, en colaboración con los entes locales y regionales, se redacte una lista de empresas de este tipo que puedan, así, beneficiarse de estos procedimientos simplificados, y que se tengan en cuenta los aspectos éticos de la contratación.

II. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES,

Recomendaciones generales

1. Aplauda los esfuerzos de las instituciones de la UE por garantizar un suministro suficiente de trabajadores altamente cualificados gracias al refuerzo de las normas y procedimientos comunes de la UE relativos al acceso de los migrantes al mercado laboral de la Unión. En este contexto, las soluciones propuestas constituyen un paso en la dirección correcta y, al menos en parte, una respuesta a las críticas de la actual Directiva.
2. Considera que el establecimiento y la promoción de cauces efectivos para la entrada legal o documentada de nacionales de terceros países debe seguir siendo una de las prioridades de la política de migración a escala de la UE, nacional y regional. En este sentido, un mejor marco jurídico para inmigrantes muy cualificados es una parte importante del necesario desarrollo de una política global europea de migración basada en los principios del respeto de los derechos humanos, las obligaciones internacionales y la solidaridad.
3. Considera que el objetivo a largo plazo de la Unión Europea de seguir siendo competitiva en la escena mundial requiere crear y modificar una estrategia global encaminada a atraer capital humano extranjero e inversiones financieras de terceros países. Este último elemento es relevante para todo sistema económico que desee ampliar su capacidad de innovación, su nivel tecnológico y su competitividad, pero reviste especial importancia en el contexto demográfico que sufren algunos Estados miembros y ante las dificultades que afrontan los mercados laborales de la UE.
4. Señala que la UE ya tiene que enfrentarse a una escasez estructural de trabajadores en determinados sectores y que una evolución demográfica desfavorable exacerbará estas carencias. Al mismo tiempo, actualmente la Unión Europea está perdiendo la carrera por el talento contra otros agentes mundiales, como Estados Unidos, Canadá y Australia.

5. Recuerda que las medidas para la contratación de trabajadores de terceros países no pueden ni deben sustituir inversiones a gran escala y a largo plazo en el ámbito de la educación y la formación profesional para los residentes de la UE. Teniendo en cuenta que muchos países, sobre todo de Europa Oriental, afrontan el fenómeno de la fuga de cerebros (emigración de cualificaciones), lo que sitúa a un país o una región en riesgo de despoblación y de emigración de intelectuales, tal inversión debe orientarse, en mayor grado que hasta ahora, a las profesiones que se consideran de importancia estratégica o se ven afectadas por escasez de mano de obra, y debe permitir adoptar medidas para apoyar a aquellos trabajadores que deseen formarse en esos ámbitos.

6. Acoge con satisfacción el amplio proceso de consulta que acompañó a la redacción de la versión actual de la Directiva, pero lamenta que no se hiciera lo suficiente a escala regional para contar con la participación de los entes locales y regionales, que conocen mejor las necesidades de los mercados del trabajo locales y regionales.

7. Asimismo, señala que los entes locales y regionales desempeñan un papel muy importante a la hora de proporcionar servicios públicos a los migrantes en lo que respecta al acceso al mercado de trabajo u otros aspectos relativos a la integración (educación, vivienda, asistencia sanitaria, etc.).

8. Destaca que las instituciones regionales desempeñan un papel clave a la hora de determinar las necesidades del mercado laboral y definir las condiciones que requieren la aplicación de procedimientos de salvaguardia (análisis del mercado laboral). Además, estas instituciones podrían crear un clima positivo en favor de las medidas propuestas y generar la masa crítica necesaria para aumentar la visibilidad del procedimiento de la tarjeta azul.

Evaluación del régimen actual

9. Señala que las medidas incorporadas en 2009 no han satisfecho las expectativas. Una razón de ello es que se permitió que los sistemas nacionales coexistieran con los introducidos por la Directiva.

10. Observa que la experiencia adquirida al aplicar el procedimiento de la tarjeta azul muestra que, si bien la Comisión Europea trata de asentar la política de migración y las medidas sectoriales sobre un fundamento europeo, los Estados miembros siguen manteniendo y fomentando soluciones nacionales.

11. Señala que las normativas introducidas en 2009 no han satisfecho muchas de las necesidades ni cumplido muchas de las expectativas de los migrantes y los empresarios y, en su lugar, han seguido manteniendo un sistema fragmentado en la UE, lo que conlleva una falta de derechos para los trabajadores altamente cualificados y sus familias, unos elevados costes para los solicitantes, empresarios y administraciones nacionales y una escasa visibilidad del sistema fuera de la UE, por lo que la oferta resulta poco atractiva.

Medidas propuestas: riesgos potenciales y carencias

12. Acoge con satisfacción las propuestas encaminadas a reducir los límites de ingresos, incorporar instrumentos para fomentar la movilidad interna, facilitar el acceso a los permisos de residencia de larga duración y tener en cuenta la situación de los migrantes que ya residen en la UE.

13. A la vista de la creciente competencia por el talento, se pregunta si debería estudiarse la posibilidad de integrar en el sistema migratorio europeo elementos de un sistema basado en la oferta o de un sistema por puntos, o un modelo híbrido similar al de los países más eficaces a la hora de atraer trabajadores altamente cualificados (Australia, Canadá).

14. Destaca que las personas altamente cualificadas consideran importantes diversos aspectos a la hora de tomar una decisión, como las oportunidades de carrera, el acceso a los equipos, el idioma de comunicación y la correspondencia entre las cualificaciones y el trabajo que se desempeñará. El Comité de las Regiones teme que las medidas propuestas aún presten poca atención a estas cuestiones.

15. Acoge favorablemente que se reconozca que la tarjeta azul pueda concederse no solo a los trabajadores que lleguen a la UE sino también a los que ya se encuentren aquí.

16. Sin embargo, al mismo tiempo considera que es preciso aclarar las razones por las que esta opción debe ofrecerse únicamente a refugiados reconocidos. La propuesta de Directiva excluye expresamente de esta posibilidad a los trabajadores temporeros y desplazados, así como a las personas cuya solicitud de estatuto de refugiado esté pendiente de resolución. Aunque entiende las razones políticas de esta decisión, el Comité de las Regiones considera que abrir a otras categorías de personas residentes en la UE la vía para ejercer un empleo acorde con sus cualificaciones puede redundar en unas perspectivas más estables para los migrantes y empleadores interesados y, por ende, en un mejor uso del capital humano.

17. Recuerda que las medidas destinadas a contratar nacionales de terceros países para empleos que requieren altas cualificaciones deberían estar dirigidas no solo a atraer inmigrantes sino también a crear condiciones propicias para que permanezcan en la UE y se integren de manera efectiva.

18. Propone que el tema del empleo de trabajadores altamente cualificados se trate de manera holística y global, acorde a la lógica del proceso de migración: contratación, admisión y determinación de capacidades, integración efectiva y eventual libertad de circulación en el mercado laboral de la UE.

19. En el contexto de las medidas propuestas, considera necesario elaborar un método único y comúnmente aceptado para recopilar datos sobre la demanda de trabajadores altamente cualificados en varias profesiones y en diversos mercados laborales. Establecer mecanismos para suplir las carencias de los mercados laborales de los Estados miembros con mayor eficacia que hasta ahora requeriría un mayor desarrollo de iniciativas como el portal EURES, EuroPass y las acciones actualmente previstas en la nueva Agenda de Capacidades para Europa que permitan poner en contacto a empresarios que buscan trabajadores con una posible mano de obra que dispone de las competencias apropiadas. Destaca el importante papel potencial de las regiones europeas a la hora de recopilar este tipo de datos.

20. Expresa su preocupación por que las medidas propuestas no tengan en cuenta de modo adecuado a los jóvenes licenciados, cuyo nivel de ingresos puede resultar insuficiente para cumplir los criterios establecidos en la Directiva.

21. Hace hincapié en que la cuestión del reconocimiento de las cualificaciones –y los aspectos prácticos de ese proceso– será de especial relevancia en el caso de una categoría de personas que, por primera vez, pueden convertirse en posibles beneficiarios de este régimen: los refugiados reconocidos y los beneficiarios de la protección subsidiaria. Cabe suponer que, en el caso de estas personas, será especialmente difícil y complejo obtener pruebas de cualificaciones.

22. Destaca que debe prestarse mayor atención a las cuestiones éticas relacionadas con la contratación de trabajadores altamente cualificados procedentes de terceros países y que deben elaborarse métodos eficaces para prevenir la fuga de cerebros de aquellos países menos desarrollados que ya cuentan con un bajo nivel de capital humano.

23. Propone que se realice un análisis exhaustivo y fiable de la salida de trabajadores altamente cualificados de terceros países y del impacto potencial de la fuga de cerebros. Los resultados de este estudio deberían utilizarse para desarrollar acciones comunes de la UE y de los países de origen de los migrantes destinadas a evitar los efectos negativos de la migración y, cuando sea posible, crear soluciones beneficiosas para las tres partes involucradas (una migración ventajosa tanto para los países de origen y destino como para los propios migrantes).

24. Señala que cualquier proceso migratorio es un fenómeno complejo y multinivel, en el que tanto el país de destino como el de origen de los migrantes desempeñan un papel importante. En el contexto de las cuestiones éticas mencionadas anteriormente, pide, entre otras cosas, que se potencie el diálogo y se fomente una cooperación más estrecha entre las instituciones de la UE y las instituciones de los países de origen de los migrantes y de los países de tránsito, también a escala regional y local. Partiendo de los instrumentos de derecho internacional público, esta cooperación debe hacer uso de los organismos y plataformas existentes, como la ARLEM, la Corleap, el Grupo Operativo para Ucrania, los comités consultivos mixtos y los grupos de trabajo. Debería recurrirse a la experiencia de la Fundación Europea de Formación para apoyar los mecanismos de migración circular.

25. Considera que la propuesta se ajusta al principio de subsidiariedad, ya que los Estados miembros, por sí solos, no pueden cumplir de manera suficiente el objetivo perseguido –que los trabajadores altamente cualificados compitan en el escenario internacional–; en cambio, por su propia dimensión, este objetivo puede lograrse mejor a escala de la UE. Las medidas propuestas no van más allá de lo que es necesario para mejorar la capacidad de la UE para atraer y retener a nacionales altamente cualificados de terceros países, así como para impulsar la movilidad y la circulación entre diferentes empleos en los distintos Estados miembros, y dejan cierta flexibilidad a los Estados miembros para adaptar el régimen a su situación nacional. Por consiguiente, la propuesta se atiene al principio de proporcionalidad.

El papel de las regiones

26. Subraya que las consecuencias socioeconómicas de la migración, como su impacto en el funcionamiento de los mercados laborales y en las esferas sociales y culturales, se dejan sentir con mayor claridad a escala regional y local. Del mismo modo, la competitividad global de Europa podría considerarse como un concepto abstracto: lo importante es garantizar un elevado nivel de competitividad e innovación en las regiones y ciudades europeas, a partir del trabajo que cotidianamente llevan a cabo los sectores sin ánimo de lucro y terciario.
27. Señala que integrar una perspectiva regional en el debate sobre las medidas propuestas pone de relieve varias paradojas. Una de ellas es que, a pesar de que las regiones más desarrolladas podrían atraer a los migrantes altamente cualificados, su presencia podría ser mejor recibida en regiones que no están en condiciones de ofrecerles buenas condiciones de vida y trabajo.
28. Considera positivo mantener las medidas de salvaguardia que podrían activarse en caso de deterioro del mercado laboral en un país determinado.
29. Subraya la particular importancia, en un contexto regional y local, de un asunto que no se trata de forma suficiente en la propuesta de la Comisión: cómo incrementar la eficacia de las medidas de integración y hacer uso de las buenas prácticas existentes en este ámbito.
30. Propone que el papel de los socios locales y regionales se considere en el marco de varios contextos, por ejemplo: el establecimiento de sistemas simplificados experimentales en asociación entre regiones, países y sector privado; la eficacia de compartir buenas prácticas, especialmente en lo que se refiere al reconocimiento de cualificaciones, la reducción de desajustes estructurales y el fomento de la integración; la aplicación de soluciones que garanticen la mejor correspondencia posible entre las cualificaciones profesionales y las necesidades de los mercados del trabajo locales y regionales.
31. Destaca la necesidad de establecer una relación más directa con las empresas en el ámbito de la comunicación, asociándolas a la elaboración de las iniciativas dirigidas a facilitar la inserción profesional.

Bruselas, 8 de diciembre de 2016.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Markku MARKKULA
