PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Desarrollo

2007/0228(CNS)

3.9.2008

OPINIÓN

de la Comisión de Desarrollo

para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado
(COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS))

Ponente de opinión: Danutė Budreikaitė

PA_Legam

BREVE JUSTIFICACIÓN

La Comisión Europea ha presentado una propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, también conocida como «tarjeta azul», con el fin de atraer a migrantes altamente cualificados para cubrir las necesidades de mano de obra y competir en la «lucha por los cerebros» mundial. Pese a que el objetivo de la propuesta es lograr que la UE se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo en el siglo XXI, hay varias cuestiones que afectan principalmente a su política de desarrollo. En efecto, aunque la UE reconoce la importancia de la coherencia entre su política de desarrollo y el resto de las políticas, incluida la migración, la «tarjeta azul» corre el peligro de provocar un aumento de la escasez de personal cualificado o «fuga de cerebros» en los países en desarrollo, con las consiguientes consecuencias negativas para los sectores clave de desarrollo. En este sentido, la propuesta sobre una tarjeta azul podría ser contraria al marco relativo a la coherencia de las políticas en favor del desarrollo establecido en 2006, que constituye una de las principales contribuciones de la UE a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015.

En la actualidad, más del 25 % de los trabajadores altamente cualificados de países de África, como Mozambique, Ghana, Kenia y Uganda, viven en países desarrollados, cifra que asciende hasta un 70 % en los países del Caribe y el Pacífico[1]. Esta fuga de cerebros tiene repercusiones negativas en sectores fundamentales tales como la educación y la sanidad, y afecta a la capacidad de los países en desarrollo para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una de las prioridades de la política de desarrollo de la UE.

Otra cuestión que la propuesta debe abordar es la afirmación según la cual la contratación se lleva a cabo sobre la base del concepto de la migración temporal, lo que implica que, tras un periodo de trabajo en la UE, el migrante regresará a su lugar de origen (fenómeno conocido también como «migración circular»). Sin embargo, después de haber trabajado dos años en un primer Estado miembro, un migrante puede trasladarse a un segundo Estado miembro y acumular, así, periodos de residencia con el fin de obtener el estatuto de residente de larga duración, en cuyo caso la migración temporal se convierte en migración permanente. Otra cuestión relacionada con las oportunidades de empleo de los migrantes es la contratación ética, una especie de código de conducta destinado a impedir la contratación activa en sectores que sufren de escasez de recursos humanos. Un código de este tipo no podrá impedir, sin embargo, que los trabajadores se desplacen a los países desarrollados. Más aún, el código de conducta propuesto no incluye prácticas de contratación del sector privado y no incluirá a países como el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que no participan en las negociaciones sobre la tarjeta azul.

En resumen, aunque la UE reconoce los posibles efectos negativos de la migración altamente cualificada en los países en desarrollo, argumenta, por otro lado, que este tipo de migración beneficiará también a los países en desarrollo, gracias a la reducción de las presiones del mercado de trabajo interno y a las remesas que los migrantes envían a sus países de origen.

[1] *Policy Coherence for Development: Climate Change/Energy/Biofuels, Migration and Research*: pp. 22-23. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC(2008)434%20Pol%20coherence-3.pdf

Ninguno de estos argumentos ha demostrado ser completamente válido: puede ser cierto que la tarjeta azul reduzca las presiones del mercado laboral, pero también atraerá a trabajadores de sectores que ya sufren de escasez de mano de obra, como, por ejemplo, la educación y la sanidad. Al mismo tiempo, no se ha alcanzado un consenso por lo que respecta a la verdadera contribución de las remesas al desarrollo de sectores sociales tales como la sanidad o la educación en los países en desarrollo.

ENMIENDAS

La Comisión de Desarrollo pide a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, competente para el fondo, que incorpore en su informe las siguientes enmiendas:

Enmienda 1

Propuesta de directiva
Considerando 4 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(4 bis) A fin de prestar una mejor asistencia a los Estados miembros en el desarrollo de sus políticas y estrategias de inmigración, así como ayudar a los migrantes a comprender mejor y seguir la evolución del proceso de migración, debe elaborarse y aplicarse una política de inmigración a escala europea.

Enmienda 2

Propuesta de directiva
Considerando 6

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(6) Para realizar los objetivos del proceso de Lisboa también es importante fomentar en la Unión la movilidad de los trabajadores ***muy cualificados*** que son ciudadanos de la UE y, en particular, de los procedentes de los Estados miembros que se adhirieron en 2004 y 2007. Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros *deberán* respetar el principio de preferencia comunitaria tal como se define en las	(6) Para realizar los objetivos del proceso de Lisboa también es importante fomentar en la Unión la movilidad de los trabajadores que son ciudadanos de la UE y, en particular, de los procedentes de los Estados miembros que se adhirieron en 2004 y 2007. Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros *deben* respetar el principio de preferencia comunitaria tal como se define en las

disposiciones pertinentes de las Actas de Adhesión de 16 de abril de 2003 y 25 de abril de 2005.

disposiciones pertinentes de las Actas de Adhesión de 16 de abril de 2003 y 25 de abril de 2005.

Enmienda 3

Propuesta de directiva
Considerando 17

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(17) Se *fomentará* y *apoyará* la movilidad de los trabajadores muy cualificados de terceros países entre la Comunidad y sus países de origen. *Deberán* preverse excepciones de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, a fin de ampliar el periodo de ausencia del territorio de la Comunidad que no se tiene en cuenta para calcular el periodo de residencia legal e ininterrumpida necesario para obtener el estatuto de residente de larga duración en la CE. También *se permitirán* unos períodos de ausencia más largos que los previstos en la Directiva 2003/109/CE del Consejo tras la obtención del estatuto de residente de larga duración en la CE por los trabajadores muy cualificados de terceros países. Para fomentar la migración circular de trabajadores muy cualificados de terceros países desde los países en desarrollo, los Estados miembros *deberán* tener en cuenta las posibilidades que ofrecen el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, para permitir unos períodos de ausencia más largos que los previstos en la presente Directiva. Para garantizar la coherencia con los objetivos de desarrollo implícitos, dichas excepciones sólo *se aplicarán* si se demuestra que la persona interesada retornó a su país de origen ***por razones de trabajo, estudio o actividades de***	(17) Se *debe fomentar* y *apoyar* la movilidad de los trabajadores muy cualificados de terceros países entre la Comunidad y sus países de origen. *Deben* preverse excepciones de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, a fin de ampliar el periodo de ausencia del territorio de la Comunidad que no se tiene en cuenta para calcular el periodo de residencia legal e ininterrumpida necesario para obtener el estatuto de residente de larga duración en la CE. También *deben permitirse* unos períodos de ausencia más largos que los previstos en la Directiva 2003/109/CE del Consejo tras la obtención del estatuto de residente de larga duración en la CE por los trabajadores muy cualificados de terceros países. ***De conformidad con la Comunicación de la Comisión, de 12 de abril de 2005, titulada «Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio» (COM(2005)0134), se debe hacer hincapié en cinco objetivos para fomentar la migración circular, a saber: 1) formación de los trabajadores en los países en desarrollo; 2) retención de los trabajadores muy cualificados en los países en desarrollo; 3) fomento del retorno voluntario al país de origen gracias a una seguridad social y financiera; 4) contratación ética***

voluntariado.

conforme a un código de conducta jurídicamente vinculante, y 5) refuerzo de la migración circular mediante la aplicación de normas sobre la doble ciudadanía y el reconocimiento mutuo de diplomas. Para fomentar la migración circular de trabajadores muy cualificados de terceros países desde los países en desarrollo, los Estados miembros *deben* tener en cuenta las posibilidades que ofrecen el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, para permitir unos períodos de ausencia más largos que los previstos en la presente Directiva. Para garantizar la coherencia con los objetivos de desarrollo implícitos, dichas excepciones sólo *deben aplicarse* si se demuestra que la persona interesada retornó a su país de origen.

Enmienda 4

Propuesta de directiva
Considerando 20

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(20) Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros *se abstendrán* de proceder a la contratación activa de personal en los países en desarrollo que sufran escasez de recursos humanos. Los principios y las políticas de contratación ética aplicables a los empleadores de los sectores público y privado *deberán* ***desarrollarse especialmente en el sector sanitario, tal como se indica en las conclusiones de los Estados miembros y el Consejo de 14 de mayo de 2007 sobre el programa de acción europeo para hacer frente a la grave escasez de personal sanitario en los países en desarrollo (2007-2013). Se reforzarán*** mediante el desarrollo de mecanismos, directrices y otros instrumentos que faciliten la	(20) Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros *deben abstenerse* de proceder a la contratación activa de personal en los países en desarrollo que sufran escasez de recursos humanos***, principalmente en los sectores de la sanidad y la educación***. Los principios y las políticas de contratación ética aplicables a los empleadores de los sectores público y privado *deben* ***reforzarse*** mediante el desarrollo de mecanismos, directrices y otros instrumentos que faciliten la migración circular y temporal, así como con medidas que reduzcan al mínimo el impacto negativo y aprovechen al máximo el impacto positivo de la inmigración de trabajadores muy cualificados en los países

migración circular y temporal, así como con medidas que reduzcan al mínimo el impacto negativo y aprovechen al máximo el impacto positivo de la inmigración de trabajadores muy cualificados en los países en desarrollo. Tal intervención *deberá* hacerse en consonancia con la Declaración común África-UE sobre migración y desarrollo, acordada en Trípoli los días 22 y 23 de noviembre de 2006, *y* con vistas a establecer la política global de migración sobre la que hizo un llamamiento el Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006.

en desarrollo. Tal intervención *ha de* hacerse en consonancia ***con las conclusiones del Consejo, de 15 de mayo de 2007, sobre el programa de acción europeo para hacer frente a la grave escasez de personal sanitario en los países en desarrollo (2007-2013), con la Comunicación de la Comisión titulada «Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio», con la nueva asociación estratégica UE-África iniciada en la cumbre UE-África de diciembre de 2007 en Lisboa y*** con la Declaración común África-UE sobre migración y desarrollo, acordada en Trípoli los días 22 y 23 de noviembre de 2006, con vistas a establecer la política global de migración sobre la que hizo un llamamiento el Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006.

Enmienda 5

Propuesta de directiva
Considerando 20 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(20 bis) La Comisión y los Estados miembros deben desarrollar y aplicar, tal como se anuncia en las conclusiones del Consejo, de 10 de abril de 2006, sobre la Estrategia de acción de la UE relativa a la escasez de recursos humanos en el sector sanitario en los países en desarrollo, un código de conducta de la UE para la contratación ética de personal sanitario, acorde con las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y basado en las mejores prácticas existentes en los Estados miembros.

Justificación

De acuerdo con la idea de la contratación ética, la propuesta tiene por objeto aplicar medidas concretas (compromiso jurídicamente vinculante) con el fin de evitar la escasez de

trabajadores cualificados en los países en desarrollo.

Enmienda 6

Propuesta de directiva
Considerando 20 ter (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(20 ter) El ámbito de aplicación del código de conducta de la UE para la contratación ética de personal sanitario debe ampliarse también a otros sectores fundamentales como la educación, con el fin de garantizar que los responsables de la contratación, tanto del sector público como del privado, adopten un planteamiento ético respecto a la contratación de migrantes cualificados que trabajen en un sector caracterizado, en su país de origen, por una grave escasez de personal, o mejor aún, que se abstengan de contratar a tales trabajadores.

Justificación

Con el fin de evitar los efectos negativos de la contratación no ética en el sector de la educación, se propone también ampliar el ámbito de aplicación del código de conducta para que cubra este sector fundamental.

Enmienda 7

Propuesta de directiva
Considerando 20 quáter (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(20 quáter) La Comisión debe evaluar el impacto de la presente Directiva sobre la asociación en materia de migración, movilidad y empleo, incluida en la nueva asociación estratégica UE-África que se firmó en la cumbre UE-África celebrada en Lisboa en diciembre de 2007.

Enmienda 8

Propuesta de directiva
Considerando 20 quinquies (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(20 quinquies) La Comisión debe facilitar a los países en desarrollo una asistencia técnica y una formación adecuadas para elaborar estrategias efectivas destinadas a retener a los trabajadores muy cualificados mediante, por ejemplo, programas de desarrollo dirigidos a mejorar las oportunidades de empleo local y las condiciones de trabajo.

Enmienda 9

Propuesta de directiva
Considerando 20 sexies (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(20 sexies) La UE debe desarrollar una estrategia global y coherente para hacer frente a las posibles repercusiones negativas de la migración de trabajadores muy cualificados en los países en desarrollo. Esta estrategia debe centrarse en invertir en la formación de recursos humanos muy cualificados, principalmente en la sanidad y la educación, así como en ayudar a los países en desarrollo a que los trabajadores muy cualificados no abandonen el país.

Justificación

La fuga de cerebros de los países en desarrollo entraña consecuencias negativas para las necesidades en materia de recursos humanos en esos mismos países. Los Estados miembros de la UE se están beneficiando, en resumidas cuentas, de los frutos derivados de las inversiones realizadas por los países en desarrollo en materia de educación. La UE tiene la obligación moral de acordar medidas para compensar las pérdidas a las que probablemente se van a enfrentar los países en desarrollo.

Enmienda 10

Propuesta de directiva
Considerando 21

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(21) Deben establecerse disposiciones específicas sobre presentación de informes, a fin de controlar la aplicación del régimen de trabajadores muy cualificados, y de determinar y posiblemente contrarrestar las consecuencias de la fuga de cerebros en los países en desarrollo y, en particular, en el África Subsahariana. Los datos relativos a la profesión y ***la*** nacionalidad de los inmigrantes muy cualificados admitidos por los Estados miembros *serán* transmitidos anualmente por éstos a través de la red creada a tal efecto por la Decisión 2006/688/CE del Consejo, de 5 de octubre de 2006, relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración.	(21) Deben establecerse disposiciones específicas sobre presentación de informes, a fin de controlar la aplicación del régimen de trabajadores muy cualificados, y de determinar y posiblemente contrarrestar las consecuencias de la fuga de cerebros en los países en desarrollo y, en particular, en el África Subsahariana. Los datos relativos a la profesión***, edad, sexo*** y nacionalidad de los inmigrantes muy cualificados admitidos por los Estados miembros *deben ser* transmitidos anualmente por éstos a través de la red creada a tal efecto por la Decisión 2006/688/CE del Consejo, de 5 de octubre de 2006, relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración. ***La Comisión debe por tanto realizar una evaluación del impacto de la aplicación de la propuesta de tarjeta azul en los países en desarrollo y facilitar los datos que obtenga a los Estados miembros y al Parlamento Europeo.***

Enmienda 11

Propuesta de directiva
Considerando 21 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(21 bis) La Comisión debe tener en cuenta el posible impacto de la presente Directiva en el desarrollo de los sectores de la sanidad y la educación en los países en desarrollo y, dado que esos sectores resultan fundamentales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) números 2, 4, 5 y 6, se impone

una coherencia entre la Directiva y los ODM.

Enmienda 12

Propuesta de directiva
Considerando 26 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(26 bis) Dada la importancia de que los inmigrantes participen en el desarrollo de sus países de origen, la Unión debe proponer a los Gobiernos de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y a los gobiernos de otros países de origen que examinen, junto con la Unión, la aplicación y ejecución de políticas destinadas a potenciar al máximo el impacto positivo de las remesas, garantizando que se realizan vía sistemas oficiales de transferencia, con lo que serían más sustanciales, más rápidas y menos onerosas, y podrían canalizarse mejor.

Enmienda 13

Propuesta de directiva
Considerando 27 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(27 bis) Con vistas a aplicar una legislación comunitaria y una estrategia común respecto de las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo muy cualificado, la Comisión y el Consejo deben manifestar su pesar por el hecho de que el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda no participen en la Directiva sobre la tarjeta azul, y poner en práctica un código de conducta sobre las condiciones aplicables a los nacionales de terceros

países que sea jurídicamente vinculante.

PROCEDIMIENTO

Título	Condiciones de entrada y permanencia de nacionales de terceros países para el ejercicio de una actividad profesional altamente cualificada
Referencias	COM(2007)0637 – C6-0011/2008 – 2007/0228(CNS)
Comisión competente para el fondo	LIBE
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	DEVE 17.1.2008
Ponente de opinión Fecha de designación	Danutė Budreikaitė 18.12.2007
Examen en comisión	25.6.2008
Fecha de aprobación	25.8.2008
Resultado de la votación final	+: 18 –: 0 0: 0
Miembros presentes en la votación final	Thijs Berman, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Gay Mitchell, Horst Posdorf, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Jan Zahradil, Mauro Zani
Suplente(s) presente(s) en la votación final	John Bowis, Ana Maria Gomes, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber