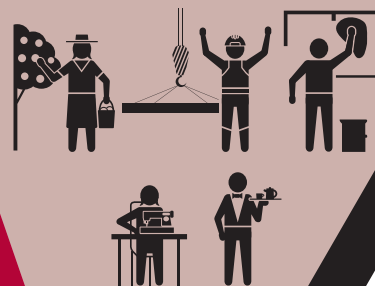


Explotación laboral grave: trabajadores que emigran a la UE o que se desplazan dentro de esta

Resumen



La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece los derechos especialmente aplicables a los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella. Los más importantes son la dignidad humana (art. 1), la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado (artículo 5), la libertad profesional y el derecho a trabajar (art. 15), la no discriminación (art. 21), el derecho de acceso a los servicios de colocación (art. 29), la protección en caso de despido injustificado (art. 30), las condiciones de trabajo justas y equitativas (art. 31), la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo (art. 32), la protección de los consumidores (art. 38) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (art. 47).

La explotación laboral grave de los trabajadores extranjeros es un hecho habitual, aunque a menudo pasa desapercibido. La mayoría de los consumidores no saben que los productos que compran en un supermercado o una tienda, o los servicios que reciben en un hotel o un restaurante, pueden haber sido producidos o prestados por trabajadores explotados. La explotación se produce en muchos sectores económicos y afecta a diversos grupos de trabajadores, como los rumanos que recogen patatas en Hungría, las mujeres de países subsaharianos explotadas como au-pairs en Francia, los hombres portugueses contratados para la construcción de carreteras en los Países Bajos, los hombres norcoreanos que trabajan como trabajadores no cualificados en un astillero polaco y los recolectores de

frutas del sur de Grecia procedentes de Bangladés y Pakistán. Lo que estas personas tienen en común es que cobran 1 € o mucho menos por hora, trabajan 12 horas o más al día durante seis o siete días a la semana, sufren duras condiciones de alojamiento y se les niega el derecho a vacaciones o a bajas por enfermedad.

Las fuertes disparidades económicas mundiales y el aumento de la movilidad mundial favorecen la explotación laboral grave. Empujados por la situación económica de su país de origen, un número creciente de personas trabajan en el extranjero, a menudo dispuestas a aceptar condiciones de trabajo muy por debajo de lo establecido por la normativa local, pero preferibles a la pobreza y el desempleo de los que huyen. El traslado a otro país, por lo general, crea o aumenta las situaciones de vulnerabilidad social y económica. El aislamiento social derivado del desconocimiento del idioma local, la falta de contacto con otras personas fuera del lugar de trabajo y el desconocimiento de las leyes locales o del lugar al que acudir para solicitar ayuda aumentan el riesgo de explotación.

En este resumen se exponen los resultados de la investigación de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) de la Unión Europea sobre las diversas formas delictivas de explotación laboral grave de los trabajadores que emigran a la UE desde el extranjero o se desplazan dentro de ella desde otro Estado miembro.

La explotación laboral grave y la ley

La explotación laboral grave afecta tanto a los ciudadanos de la UE como a ciudadanos no pertenecientes a la Unión. El derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, consagrado en el artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, es aplicable tanto a los ciudadanos de la UE como a los de terceros países, con independencia de que se hallen en situación de residencia regular o irregular.

Se entiende por «explotación laboral grave» cualquier forma de explotación laboral considerada delictiva con arreglo a la legislación del Estado miembro en que se produce. Este estudio se centra en la explotación en el trabajo y los riesgos que la rodean, y no analiza el proceso por el que los trabajadores se trasladan o son trasladados desde sus países de origen hacia una situación de explotación.

La explotación laboral grave no es siempre consecuencia de la trata de personas, que consiste en realizar ciertos actos por medios ilícitos con fines de explotación. Las víctimas de la explotación no son tampoco necesariamente obligadas a trabajar: son víctimas de la explotación porque sus condiciones de trabajo están claramente por debajo de lo que puede considerarse legalmente aceptable.

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Acceso a la justicia

Una pareja búlgara recogía fruta y verduras en una granja de Francia, desplazados y legalmente empleados por un empleador búlgaro mediante un contrato de trabajo en su lengua nativa y con residencia legal y permiso de trabajo en el país. No obstante, sufrían unas condiciones de vida y de trabajo de explotación extrema, cobrando sólo seis semanas pese a trabajar 15 o 16 horas al día durante cinco meses (el precio de sus billetes de avión de ida y vuelta se deducía también de su salario). Los trabajadores denunciaron su caso a la Comisión Nacional de Lucha contra la Trata de Seres Humanos, la cual solicitó a la delegación local de la Oficina Central de Lucha contra el Crimen Organizado que investigase y previniese futuros supuestos de explotación laboral por el empleador búlgaro en cuestión.

La explotación laboral incluye desde abusos graves, como la esclavitud, hasta actos que no llegan a constituir explotación laboral grave e infracciones penales. El término «explotación laboral grave»

incluye también los supuestos previstos en el artículo 9, apartado 1 de la Directiva 2009/52/CE sobre sanciones aplicables a los empleadores (el empleo de trabajadores en «condiciones laborales especialmente abusivas»). De acuerdo con el artículo 2 de la Directiva, se entenderá por tales aquellas condiciones «en las que se aprecia una desproporción flagrante con respecto a las condiciones de empleo que disfrutaban los trabajadores empleados legalmente, y, por ejemplo, afectan a la salud y la seguridad de los trabajadores y atentan contra la dignidad humana». La redacción de este artículo refleja el artículo 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, conforme al cual todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad. En otras palabras, la «explotación laboral grave» denota aquellas situaciones de trabajo que se desvían notablemente de unas condiciones de trabajo normales (justas y equitativas) de acuerdo con lo establecido en la legislación laboral y otras leyes, especialmente en materia de remuneración, jornada de trabajo, vacaciones y bajas, salud y seguridad y trato respetuoso y decente a los trabajadores.

Recopilación de datos y cobertura

Este estudio de la FRA es el primero de su clase, pues explora de forma integral todas las formas de explotación laboral de los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella mediante una investigación tanto documental como sobre el terreno. La primera consistió en examinar los marcos jurídicos e institucionales de la explotación laboral grave en los 28 Estados miembros de la UE, mientras que la segunda se realizó en 21 países (el estudio no incluyó a Dinamarca, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Rumanía, Eslovenia y Suecia, debido en parte a las limitaciones de recursos). Se analizaron diferentes regiones geográficas, situaciones económicas y tradiciones jurídicas. El trabajo de campo incluyó la realización de 616 entrevistas a expertos de diversos grupos profesionales activos en el ámbito de la explotación laboral, tales como miembros de inspecciones de trabajo, policía, jueces y representantes de los trabajadores y de los empresarios, así como 24 debates de grupos de trabajo con grupos de profesionales de composición mixta.

Se recopilaban también alrededor de 217 estudios de casos de explotación laboral grave a partir de la información suministrada por los expertos de los Estados miembros, que reflejan historias reales y se centran en la experiencia de explotación de los trabajadores. Sin embargo, debido a la falta de información exhaustiva, no ha sido posible en gran medida tipificar legalmente las situaciones descritas; varias de ellas podrían constituir trata de seres humanos.

Figura 1: Formas y gravedad de la explotación laboral



Notas: las víctimas de todas las formas de explotación expuestas en esta figura pueden ser también víctimas de trata de seres humanos si concurren las circunstancias previstas en la definición del artículo 2 de la Directiva contra la trata de seres humanos, de acuerdo con la legislación de los Estados miembros.

Fuente: FRA, 2015

Especial atención a los factores de riesgo

El estudio de la FRA trata de ayudar a las instituciones y los Estados miembros de la UE a evitar la explotación laboral grave, vigilar las situaciones en que se produce y hacer efectivo el derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva. Más en concreto, identifica:

- los factores que ponen a los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella en riesgo de sufrir explotación laboral grave en el país en el que trabajan (factores de riesgo);
- cómo responden a estos factores de riesgo las instituciones y los Estados miembros de la UE en términos de:
 - prevención;
 - control, incluido el marco legal e institucional vigente para descubrir los casos de explotación laboral, especialmente mediante inspecciones de los lugares de trabajo llevadas a cabo por inspectores laborales u otras autoridades públicas;
 - medidas que permitan a las víctimas, una vez detectada la explotación laboral grave, acceder a la justicia, como prestar servicios de apoyo específicos, informar sobre el caso

y sobre los derechos de las víctimas, realizar investigaciones y enjuiciamientos efectivos, e imponer sanciones disuasorias.

Los factores de riesgo están agrupados en función del marco legal e institucional, la situación del trabajador, las características específicas del lugar de trabajo y el comportamiento del empleador (véase la Figura 2).

Dados los peligros derivados de unas condiciones de trabajo abusivas, los Estados miembros de la Unión Europea tienen obligaciones de diligencia debida. Los trabajadores de otros países que se encuentren en situación de alto riesgo de explotación grave (por la acumulación de factores de riesgo) tienen derecho a que las autoridades competentes adopten medidas de protección. Por tanto, cuando se acumulan varios factores de riesgo, los Estados miembros tienen obligaciones derivadas de la legislación de la UE de realizar inspecciones para identificar la explotación laboral, proteger a las víctimas, establecer mecanismos de reparación y evitar la impunidad.

Figura 2: Factores de riesgo de explotación laboral



Principales resultados y recomendaciones basadas en los datos contrastados

Prevención

Sensibilización y promoción de un clima de tolerancia cero con la explotación laboral

Los profesionales entrevistados perciben entre la población general de las sociedades europeas una actitud de tolerancia hacia la explotación laboral de los trabajadores procedentes de terceros países, de quienes se piensa que aceptan voluntariamente trabajar en condiciones de explotación (aunque debido a su situación de pobreza y marginación). La falta de conocimiento claro de la explotación laboral grave por los profesionales que intervienen en situaciones de explotación contribuye también a que estas no sean percibidas o tratadas de forma prioritaria.

Esta tolerancia hacia la explotación laboral contrasta fuertemente con la situación legal, caracterizada

mayoritariamente por la tipificación penal de la explotación laboral en los ordenamientos de la UE y los Estados miembros, aunque tal vez de forma no suficientemente exhaustiva y coherente. De acuerdo con el estudio, en especial las entrevistas a expertos y el estudio de casos, la explotación en el sector del trabajo doméstico, por ejemplo en la limpieza y en el cuidado de los niños y las personas de edad, es percibida por el público en general como una zona gris, en la que se difumina la línea que separa lo moralmente aceptable de las prácticas inaceptables.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben aumentar la sensibilización entre el público en general sobre la existencia de la explotación laboral grave de las personas que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella y reforzar las medidas para promover un clima de tolerancia cero con la explotación de estos trabajadores, incluida la que se produce en los hogares particulares.

Sensibilización y formación específicas

Los expertos de varios Estados miembros de la Unión Europea señalan que debido a la multiplicidad de formas de explotación laboral y de disposiciones legales aplicables, no está claro qué constituye exactamente una forma delictiva de explotación laboral grave, y destacan las dificultades para aplicar las diversas categorías legales y para conocer las diversas formas de explotación laboral grave de otros países y sus causas originarias. Un mejor conocimiento y una mayor sensibilización sobre las múltiples formas de explotación ayudarían a los inspectores laborales y a los agentes de policía a identificar estos casos.

Los expertos entrevistados resaltan que las tareas de las autoridades públicas para controlar la inmigración y detectar y apoyar a las víctimas de explotación grave pueden dar lugar a conflictos entre distintas funciones y requisitos. Los inspectores laborales y los agentes de policía deben recibir información y formación para dar prioridad a los derechos fundamentales de las víctimas sobre las cuestiones de orden público ante situaciones de explotación grave de nacionales de terceros países en situación irregular.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben asegurar que el personal de las organizaciones que se encuentran con situaciones de explotación laboral conozca las diversas formas de explotación laboral grave y sus causas originarias, y que tenga formación para actuar de forma adecuada. Los inspectores laborales y los agentes de policía deben recibir información y formación para dar prioridad a los derechos de las víctimas de explotación laboral grave sobre los objetivos de gestión de la inmigración.

Se invita a la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EUOSHA) a ayudar a los Estados miembros a aplicar programas de formación que refuercen la capacidad de las autoridades policiales y los inspectores laborales de identificar e investigar los casos de explotación laboral grave e intervenir con un espíritu de respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores explotados que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella. Estas iniciativas podrían ser respaldadas por el trabajo del Coordinador de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos.

Es esencial una cooperación efectiva entre las organizaciones públicas y privadas, basada en un entendimiento mutuo de los problemas causados por la explotación laboral, los derechos fundamentales en juego y las intervenciones necesarias.

Promover que los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil proporcionen ayuda e información a los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella

Muchos encuestados consideran esencial que los trabajadores conozcan las condiciones de trabajo y sus derechos antes de llegar o a su llegada al país de destino. A este respecto, las importantes funciones desempeñadas por los sindicatos y las ONG que entran en contacto con los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella (por ejemplo, en Austria, Alemania, Irlanda y los Países Bajos) deben considerarse un avance esperanzador.

También hay una tendencia clara y positiva de las embajadas de los Estados miembros de la Unión Europea a informar sobre sus derechos laborales a los nacionales de otros países que tienen el propósito de trasladarse a su país o a sus propios nacionales cuando llegan a trabajar a un país de acogida. Debe resaltarse también que el artículo 11 de la Directiva sobre los trabajadores temporeros (2014/36/UE) obligará a los Estados miembros que expidan a un nacional de un tercer país una autorización para fines de trabajo de temporada, a facilitar también información por escrito acerca de sus derechos y obligaciones en virtud de la Directiva, incluidos los procedimientos de denuncia.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben promover que los sindicatos y otras organizaciones privadas proporcionen información a los trabajadores antes de su salida y a su llegada al país de destino.

Debe considerarse el papel de las embajadas en el suministro de esta información.

Relaciones laborales transparentes

Los expertos entrevistados consideran que la falta de transparencia de las relaciones laborales es un factor que incrementa el riesgo de explotación. Los trabajadores que carecen de un contrato escrito en un idioma que entiendan, no tienen ninguna clase de contrato escrito o no tienen conciencia del salario que se les adeuda debido a su compleja situación legal (por ejemplo, la de los intermediarios laborales o la subcontratación) o por prácticas del empleador que dificultan conocer la situación real. Hay que aumentar la sensibilización sobre la ausencia de relaciones laborales transparentes, «bandera roja» indicativa de una posible explotación laboral grave, por ejemplo mediante campañas o a través de las embajadas que expiden los visados a nacionales de terceros países.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben asegurar que los términos y circunstancias básicos de la relación laboral sean transparentes, estén bien documentados y sean comprensibles durante todo el período del empleo. En particular:

- *todos los trabajadores deben recibir un contrato escrito en un idioma que puedan comprender, al menos con respecto a las condiciones básicas del empleo;*
- *los salarios deben pagarse de forma transparente y con periodicidad regular, al menos una vez al mes y no sólo al final de una temporada o un proyecto.*

«Derecho a conocer» de los consumidores y obligación de información de las empresas

En los Estados miembros de la Unión Europea en los que abundan los productos de marca, los expertos tienen opiniones diferentes sobre las ventajas de esta práctica. Muchos de ellos consideran que permitir a los consumidores adoptar decisiones informadas es una forma efectiva de evitar la explotación laboral, mientras que otros consideran que el etiquetado no es siempre fiable y debe mejorarse. El artículo 5 de la Directiva sobre los derechos de los consumidores (2011/83/UE) establece que los consumidores deben recibir información sobre las características principales de los bienes o servicios que adquieren o utilizan. Los consumidores preocupados por las condiciones de trabajo humanitarias deben tener derecho a saber cuándo están comprando un producto susceptible de haber sido producido en condiciones de explotación.

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Los explotadores engañan a los consumidores

Cuando se descubrió que la marca «Happy Eggs», que suministra huevos a los principales supermercados del Reino Unido, vendía huevos recogidos por trabajadores lituanos explotados, la empresa alegó que «hacia cuanto estaba en su mano para que sus granjas fueran sitios felices de verdad», pero el seleccionador de personal que suministraba los trabajadores les agredía físicamente, les retenía cantidades de sus salarios y les alojaba en condiciones de hacinamiento. Aunque este último perdió su licencia de actividad, no se formuló una acusación penal.

Este ejemplo guarda relación con las obligaciones y deberes de proporcionar información que permita a los consumidores evaluar la repercusión de las actividades empresariales sobre los derechos fundamentales. Un paso importante para mejorar la transparencia de la «información no financiera» de las empresas son las modificaciones de la Directiva sobre divulgación de información no financiera (2014/95/UE), que los Estados miembros deben trasponer no más tarde del 6 de diciembre de 2016. Las grandes empresas y grupos empresariales están obligados a informar sobre las «cuestiones relativas al personal», incluida la descripción de las políticas aplicadas y sus resultados, los riesgos y la gestión de los mismos, y los indicadores clave de resultados. De acuerdo con el artículo 2 de la Directiva sobre divulgación de información no financiera, la Comisión «preparará unas directrices no vinculantes sobre la metodología aplicable a la presentación de información no financiera, que incluyan unos indicadores clave de resultados no financieros, de carácter general y sectorial, con el fin de facilitar la divulgación pertinente, útil y comparable de información no financiera por parte de las empresas.»

Opinión de la FRA

Las instituciones y los Estados miembros de la UE deberían posibilitar que los consumidores evalúen mejor el riesgo de que un producto o servicio ofrecido se haya elaborado con explotación laboral grave. La información debe incluir:

- *sistemas efectivos y fiables de certificación y marcado de los productos de empresas que respeten los derechos de los trabajadores;*
- *registros públicos de empleadores y empresas de selección de personal condenados por explotación laboral, a menos que hayan adoptado medidas suficientes para evitar nuevos casos de explotación.*

La Comisión, al proporcionar directrices e informar sobre la aplicación de la nueva Directiva sobre divulgación de información no financiera, podría prestar la debida atención a la divulgación de las políticas en materia de igualdad de condiciones laborales para los trabajadores y de las salvaguardas frente a los factores de riesgo de condiciones laborales de explotación, tanto de carácter general como sectorial. Debería prestarse especial atención a los sectores de la economía con marcada tendencia a la explotación laboral.

Salvaguardas en los procedimientos de contratación pública

Los expertos entrevistados señalaron casos de explotación laboral durante proyectos encargados por las instituciones públicas. Estas situaciones se presentaron también en varios estudios de casos, lo que apunta a la responsabilidad de las instituciones, organismos, servicios y agencias de la UE y de los Estados miembros, de evitar contribuir económicamente a las prácticas explotadoras.

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Contratación pública

En 2005, un grupo de hombres procedentes de la India, contratados por un subcontratista de Arabia Saudí, trabajaron en Malta en un gran proyecto de infraestructuras financiado por el Estado. Les pagaban muy poco (mucho menos que el salario mínimo legal) y no podían darse baja por enfermedad ni disfrutar días festivos. Se les deducía también del salario el coste de la poca comida que recibían y el deficiente alojamiento. Un tercero indicó que los inspectores laborales y un sindicato ejercieron presiones políticas sobre el gobierno maltés a través de los medios de comunicación en lugar de llevar el caso ante los tribunales, pues «las sanciones económicas contra los empleadores son mínimas». El sindicato prestó asistencia jurídica a los trabajadores y movilizó a su embajada: fruto de ello, los trabajadores fueron plenamente retribuidos, incluidas las horas extraordinarias, con arreglo al salario mínimo local.

De acuerdo con el artículo 31 de la Carta, los operadores de la UE tienen la obligación de respetar los derechos de los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella a trabajar en condiciones decentes, en particular en todos los procedimientos de contratación pública con respecto a los contratistas y subcontratistas. En concreto, cuando los Estados miembros de la Unión Europea apliquen el paquete legislativo adoptado en febrero de 2014 en materia de procedimientos de contratación pública, estarán sujetos a la Carta, incluidos los artículos 5 y 31.

Opinión de la FRA

Al aplicar el paquete legislativo adoptado en febrero de 2014 en relación con los procedimientos de contratación pública, los Estados miembros de la Unión Europea deben prestar especial atención a la necesidad de evitar sustentar la explotación laboral mediante la contratación de empresas que exploten a los trabajadores o subcontraten a otras empresas que lo hagan.

Las instituciones, órganos, servicios y agencias de la Unión Europea que apliquen los procedimientos de contratación pública deben dar ejemplo y prestar la debida atención a la prevención de la explotación laboral por las empresas subcontratadas.

Supervisión e inspecciones de los lugares de trabajo

Sistemas integrales y eficaces de inspección y supervisión

En todos los grupos profesionales, los entrevistados consideraron la falta de supervisión efectiva como un importante factor de riesgo de explotación laboral grave. Los representantes de las organizaciones que promueven los derechos de los trabajadores, las organizaciones empresariales y los jueces consideran que la falta de supervisión suficiente es el principal factor de riesgo institucional. Los Estados miembros deben estar preparados para realizar más inspecciones en el lugar de trabajo y mejorar su eficacia, prestando la debida atención a los factores de riesgo de la explotación laboral. Los expertos resaltan también la importancia de la cooperación entre los inspectores de los lugares de trabajo y la policía.

Según los expertos, se producen situaciones complejas cuando ciertos trabajos, como las tareas agrícolas realizadas en propiedades privadas o el trabajo doméstico, están totalmente exentas de inspecciones. Del mismo modo, un informe publicado por la FRA en 2011, *Inmigrantes en situación irregular empleados en el servicio doméstico*, resaltaba que «el marco legal debe establecer la inspección

laboral de los lugares de trabajo de los trabajadores domésticos para asegurar que sus condiciones de trabajo sean seguras y decentes».¹

A la luz de los factores de riesgo identificados en la investigación de campo, el control debe centrarse en los grupos con mayor riesgo de explotación, como las personas en situación irregular de empleo, los trabajadores temporeros, los trabajadores de agencias de trabajo temporal y los trabajadores en situación de autoempleo ficticio. La investigación mostró que, en lugar de centrarse en estos grupos, la supervisión se limita con frecuencia a ciertos sectores económicos considerados especialmente proclives a la explotación laboral. Los resultados sobre la relevancia de los diversos factores de riesgo deben emplearse para diseñar estrategias más efectivas y específicas para detectar casos de explotación laboral grave.

El trabajo de campo identificó también riesgos de explotación laboral cuando los trabajadores no son directamente contratados por la empresa para que trabajen, sino a través de una agencia de contratación o un subcontratista (es decir, una persona física o jurídica a quien se traslada el cumplimiento de la totalidad o parte de las obligaciones de un contrato anterior).

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Agencias de contratación

Una empresa de limpieza de Finlandia tenía sesenta y ocho trabajadores de nacionalidad china contratados por una agencia de contratación finlandesa, con la ayuda de otra agencia de contratación china, lo que provocaba una situación confusa para los trabajadores, que no sabían quién representaba a la agencia de contratación y quién a la empresa de limpieza. Esta incertidumbre se reflejó en el procedimiento penal, en el que se retiraron los cargos contra la agencia de contratación finlandesa por discriminación laboral abusiva porque se consideró que no había actuado en representación del empleador. Los autores no fueron castigados, por tanto, pese a su enjuiciamiento por discriminación laboral abusiva y usura agravada, y las víctimas no recibieron ninguna indemnización o reembolso de las comisiones de contratación y tuvieron que pagar una parte de las costas judiciales.

Según los expertos entrevistados, las situaciones jurídicas complejas hacen más difícil para los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella conocer sus derechos y los mecanismos de protección de que disponen, lo que incrementa el riesgo de explotación. Así ocurre, en particular, cuando intervienen empresas con sede en distintos Estados miembros. Por otra parte, en estas circunstancias resulta más difícil valorar las infracciones de los derechos de los trabajadores. Es preciso intensificar las medidas para supervisar estas situaciones complejas e investigar los casos de sospechas, y puede ser necesaria también una cooperación efectiva entre las autoridades públicas de varios Estados miembros.

El artículo 7 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las agencias de empleo privadas establece² claramente que estas agencias «no deberán cobrar a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa». Los empleados deben soportar los costes de los servicios de empleo. Difícilmente se puede aceptar una excepción a esta regla para trabajadores que solicitan puestos que no requieran cualificaciones especiales ni supongan responsabilidades de gestión. No obstante, los expertos entrevistados y los estudios de casos indican que los contratantes cobran a los trabajadores comisiones abusivas que les someten a una situación de servidumbre por deudas y les hace especialmente vulnerables a la explotación grave. Por tanto, las actividades de las agencias de empleo requieren especial atención por parte de los órganos de supervisión.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben establecer un sistema integral de inspección de los lugares de trabajo suficientemente efectivo para el cumplimiento de las normas establecidas.

- *A tal fin, deben adoptarse normas legales que encomienden claramente a una autoridad pública la supervisión de las condiciones de trabajo de los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella, incluida la realización de un número suficiente de inspecciones.*
- *Esta autoridad debe disponer de personal y formación suficientes para realizar inspecciones específicamente dirigidas y eficaces, con los medios necesarios para superar las barreras lingüísticas. Debe disponer de poderes y medios propios para obtener pruebas*

¹ FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, págs. 9 y 30.

² Adoptado en Ginebra el 19 de junio de 1997 en la 85ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT).

que sirvan en los procedimientos penales o estar en condiciones de recurrir a la cooperación efectiva de la policía.

- El personal dedicado a la supervisión debe estar formado para conocer y evaluar los factores de riesgo de la explotación laboral grave en la práctica, debe ajustar y organizar su trabajo en función de estos factores de riesgo y debe revisar regularmente su sistema de gestión de riesgos. La orientación estratégica de las inspecciones de los lugares de trabajo debe basarse en todos los datos disponibles sobre los factores de riesgo pertinentes.
- Los Estados miembros deben revisar la normativa que tiene por efecto eximir totalmente a ciertos lugares de trabajo de las inspecciones, en particular las granjas privadas y el trabajo doméstico.
- Los Estados miembros deben diseñar estrategias más efectivas y específicas para sacar a la luz los casos de explotación laboral grave y llevar a los infractores ante la justicia.
- Los Estados miembros deben mejorar la supervisión de las agencias de contratación y asegurarse de que se apliquen las normas legales que prohíben el cobro de cualquier cantidad a los trabajadores.
- Se invita a las agencias de la UE, incluida la EUOSHA, Europol (la Oficina de Policía Europea) y Eurojust (la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea) a contribuir a mejorar la cooperación transfronteriza entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de supervisar, investigar y perseguir los casos de explotación laboral que afectan a más de un Estado miembro de la Unión.

Acceso de las víctimas a la justicia

Disposiciones de Derecho penal que protegen a los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella frente a la explotación laboral grave

El estudio mostró que las categorías de personas protegidas por las disposiciones legales contra la explotación grave en las relaciones laborales varían ampliamente entre los Estados miembros, desde

sólo los nacionales de terceros países en situación irregular a todas las personas. Lo decisivo desde el punto de vista de los derechos humanos es que el derecho (reconocido en el artículo 31 de la Carta y en el artículo 2 de la nueva CSE) a condiciones de trabajo justas requiere la protección efectiva de los trabajadores frente a las infracciones graves. Teniendo en cuenta el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 20 de la Carta), cabe preguntarse por qué en algunos casos el derecho de los nacionales de terceros países en situación irregular a unas condiciones de trabajo decentes está protegido por las normas de Derecho penal mientras que el derecho equivalente de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia o de los ciudadanos de la UE no lo está. Del mismo modo, la protección de los niños frente a la explotación laboral grave no debe reservarse a los nacionales de terceros países en situación irregular.

Por otra parte, la legislación de algunos Estados miembros de la UE tipifica penalmente la contratación de nacionales de terceros países en situación irregular con independencia de que sean objeto de explotación o no. Esta legislación trata del mismo modo situaciones esencialmente diferentes. En consecuencia, no está reconocido y protegido el derecho de los trabajadores a no ser sometidos a condiciones de trabajo abusivas.

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Inmigrantes en situación irregular

Una mujer boliviana en situación irregular trabajaba como cuidadora en un hogar de Italia con una jornada de trabajo muy larga y una remuneración muy baja. El empleador utilizaba su situación irregular para intimidarla.

Una mujer ecuatoriana en España, encargada de las tareas del hogar y del cuidado de una persona de edad, trabajaba demasiados turnos y no percibía una remuneración acorde, por lo que solicitó la ayuda de una ONG, pero no presentó una reclamación.

En Irlanda, a una niña nigeriana que trabajaba para una familia cuidando a su hijo le prohibieron contactar con su familia o con cualquier otra persona. Su empleador restringía también sus movimientos físicos y, cuando ella reclamó, amenazó con hacerla deportar a Nigeria.

Los entrevistados de Hungría mencionaron el caso de las mujeres rumanas que cuidan a personas de edad como un grupo muy frecuentemente explotado.

En cinco Estados miembros de la UE, el delito de contratar a un nacional de un tercer país en situación irregular en condiciones de trabajo especialmente abusivas está castigado con una pena máxima de menos de dos años. Esta pena no refleja la gravedad de las violaciones de derechos fundamentales sufridas por las víctimas de la explotación laboral grave. En otros Estados miembros de la Unión Europea, son comunes penas de prisión de duración no superior a tres o cinco años.

La Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores obliga a los Estados miembros a asegurar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por contratar a nacionales de terceros países en situación irregular y con condiciones de trabajo especialmente abusivas, con el fin de dichas circunstancias. El artículo 5 de la Directiva contra la trata de seres humanos (2011/36/UE) incluye una disposición similar. Las penas impuestas a las personas jurídicas deben ser efectivas y disuasorias. No obstante, los expertos entrevistados indicaron que las sanciones impuestas en la práctica a las empresas (como personas jurídicas) no reflejan la gravedad de las violaciones de derechos producidas. Por tanto, podría analizarse la posibilidad de reforzar la eficacia práctica de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores. Por otra parte, esta Directiva apunta a la posibilidad de que los empleadores abusivos sean incluidos en una lista pública (artículo 12, párrafo segundo), pero sólo unos pocos Estados miembros de la Unión Europea han adoptado esta práctica.

Opinión de la FRA

Las instituciones y los Estados miembros de la UE deben revisar las directivas de la UE y las normas de Derecho penal aplicables para garantizar a todos los trabajadores una protección igual y efectiva frente a la explotación laboral grave.

Son precisas disposiciones legales penales integrales y efectivas que garanticen la responsabilidad de las empresas, en tanto que personas jurídicas, que actúan como empleadores; y deben adoptarse y aplicarse efectivamente, mediante disposiciones legales nacionales, sanciones suficientemente disuasorias contra las personas jurídicas. Los Estados miembros deben revisar también la eficacia de las disposiciones legales que permiten:

- *el cierre o la retirada de licencias de los establecimientos condenados por explotación laboral grave y*
- *la posibilidad de publicar una lista de empleadores condenados por explotación laboral grave.*

Ampliar el mandato de las instituciones encargadas de la lucha contra la trata de seres humanos para incluir todas las formas de explotación laboral grave

El trabajo de campo indica claramente que las instituciones intervinientes en la supervisión, inspección, cumplimiento de la ley, apoyo a las víctimas y persecución de las infracciones deben invertir más recursos en los retos señalados en este informe. No obstante, estas inversiones en el marco institucional no deben dirigirse específicamente a una determinada forma de explotación laboral, sino que deben tratar de cubrir, desde un punto de vista más amplio, todo el espectro de formas delictivas de explotación laboral, que pueden ir desde la esclavitud hasta la explotación laboral grave en el sentido de la Directiva relativa a las sanciones aplicables a los empleadores. Dada la magnitud de la explotación laboral grave, existe una necesidad imperiosa de ampliar el mandato de las instituciones encargadas de la lucha contra la trata de seres humanos.

Tanto las entrevistas a expertos como los estudios de casos señalan las dificultades que surgen cuando los servicios de apoyo, las unidades de policía especializadas o los fiscales especializados están disponibles para hacer frente a los casos de trata de seres humanos, pero no a los de explotación laboral grave, en particular para las formas de explotación producidas en las relaciones laborales a las que hace referencia el artículo 9 de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores. En lo que se refiere al apoyo a las víctimas, por ejemplo, en dos terceras partes de los Estados miembros de la Unión Europea en los que se realizó el trabajo de campo, los expertos consideraron que los servicios de apoyo a las víctimas eran inexistentes o ineficaces en la práctica, con muy pocos servicios dedicados específicamente a las víctimas de la explotación laboral; muchos servicios excluían directamente a estas víctimas si no mediaba trata de personas o violencia.

A partir de estos datos, puede sugerirse que el mandato de las organizaciones de lucha contra la trata de personas en la UE o los Estados miembros debe ampliarse para cubrir todas las formas delictivas de explotación de personas procedentes de otro país. Dentro de esta concepción se incluiría la explotación realizada en condiciones de trabajo especialmente abusivas, la explotación de víctimas de trata por un empleador no implicado en el proceso de trata y el empleo ilegal de menores (artículo 9, apartado 1, letras c) a la e) de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores).

Opinión de la FRA

Las instituciones y los Estados miembros de la UE deben revisar el mandato de las instituciones encargadas de la lucha contra la trata de personas o coordinar su actuación para ampliar sus funciones a otras infracciones, incluidas las previstas en la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores.

Los instrumentos y mecanismos establecidos para la lucha contra la trata (como los mecanismos de remisión y los permisos de residencia temporal) deben revisarse para ampliar su ámbito de aplicación a casos de explotación laboral grave que no impliquen trata de personas.

Animar a las víctimas a denunciar ofreciendo permisos de residencia

Los resultados de la investigación muestran que las víctimas de explotación laboral grave que se hallan en situación irregular se ven desincentivadas por esta situación a denunciar la explotación ante las autoridades públicas. Los expertos señalan el temor a tener que abandonar el país como motivo principal por el que las víctimas no denuncian la explotación a la policía. Según el considerando 10 de la Directiva sobre las víctimas de delitos (2012/29/UE), el derecho de las víctimas a ser reconocidas como tales y justicia la tutela judicial efectiva no deben condicionarse a su estatus de residencia. En la práctica, no obstante, el derecho al acceso a la justicia de las víctimas de explotación laboral grave en situación de residencia irregular sigue siendo algo teórico, pues no se les ofrece una opción segura de regularizar su estatus de residencia. Esta opción mejoraría el funcionamiento del sistema de justicia penal y contrarrestaría simultáneamente el clima de impunidad de los autores de explotación laboral grave.

El artículo 11 de la Directiva contra la trata de seres humanos establece que los Estados miembros de la Unión Europea «adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a las víctimas» a fin de que puedan ejercer sus derechos como tales, y especifica que los Estados miembros deben garantizar también que la asistencia y el apoyo a las víctimas no se supediten a la voluntad de éstas de cooperar en la investigación penal, la instrucción o el juicio. No obstante, lo anterior se establece «sin perjuicio» de lo dispuesto en la Directiva sobre el permiso de residencia (2004/81/CE). Esta matización tiene importantes efectos. En la práctica, la Directiva sobre el permiso de residencia, al condicionar la concesión de los permisos de

residencia a las víctimas de trata de seres humanos a que demuestren su voluntad clara de cooperar con las autoridades policiales y judiciales, interfiere considerablemente en su derecho a acceder a los servicios de apoyo y a la justicia. Debe resaltarse que el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio n.º 197), ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea menos la República Checa, establece en su artículo 14 una posición más atenta a estos derechos, al incluir también situaciones en las que «la autoridad competente considere que su permanencia es necesaria por razón de su situación personal».

Por otra parte, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea, de octubre de 2014, sobre la aplicación de la Directiva relativa al permiso de residencia, seis Estados miembros no condicionan los permisos a la cooperación de la víctima, y otros siete Estados miembros contemplan excepciones.

Obviamente, también existen tensiones entre la Directiva relativa al permiso de residencia y las obligaciones de los Estados miembros derivadas de la Carta. El derecho de las víctimas de trata de seres humanos y otras formas de explotación grave, conforme al artículo 47 de la Carta, a una tutela judicial efectiva (y, a tal fin, a ser capacitados, favorecidos y respaldados conforme a sus necesidades) corresponde a obligaciones incondicionales de los Estados miembros de la Unión Europea que no pueden condicionarse a la cooperación de la víctima. Debe corresponder a las autoridades públicas la carga de hacer posible el acceso a la justicia; no son las víctimas quienes deben ganarse el derecho a ser apoyadas y a participar en el procedimiento. La eficacia práctica de estos derechos no debe condicionarse a la voluntad o la capacidad de las víctimas de ayudar a la policía u otras autoridades a realizar sus tareas. Debido a este conflicto, puede sostenerse que la entrada en vigor de la Carta invalidó la Directiva sobre el permiso de residencia. Esta cuestión queda pendiente de determinación, en interés del Estado de Derecho y la claridad jurídica.

En su comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, de octubre de 2014, sobre la aplicación de la Directiva relativa al permiso de residencia, la Comisión Europea contempló la posibilidad de evaluar la necesidad de modificar esta Directiva.³

³ Comisión Europea (2014a), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2004/81, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes*, COM(2014) 635 final, Bruselas, 17 de octubre de 2014.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben adoptar medidas para animar a las víctimas de explotación laboral grave a acudir a denunciarla (sin riesgo de expulsión) a una autoridad de supervisión o a la policía y para conceder, en caso de violación grave de los derechos del trabajador, un permiso de residencia con arreglo a disposiciones legales claramente establecidas.

Los Estados miembros deben considerar también las sugerencias, sobre el modo de animar a las víctimas y testigos a denunciar el delito sin temor a ser detenidos, incluidas en el punto 9 de las directrices de 2012 de la FRA sobre «La detención de inmigrantes en situación irregular: consideraciones de derechos fundamentales».

Las instituciones de la UE deben considerar la revisión de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Los derechos de las personas a la protección efectiva contra la trata de seres humanos conforme al artículo 5 de la Carta, así como el derecho de las víctimas de trata a la tutela judicial efectiva conforme al artículo 47, imponen obligaciones incondicionales a los Estados que no pueden condicionarse en modo alguno a que la víctima coopere con la policía, ayude en las investigaciones o preste cualquier otro servicio de interés público. Este cambio requeriría también la adaptación de la redacción del artículo 11, apartado 6 de la Directiva contra la trata de seres humanos y el artículo 13, apartado 4 de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores.

Prestar servicios específicos de apoyo a las víctimas

Hay una falta general de sistemas de servicios de apoyo integral a las víctimas de explotación laboral grave, y muchos de los servicios existentes excluyen a determinados grupos. Los expertos confirman que no todas las víctimas reciben el mismo trato. Mientras se da prioridad a algunos grupos de víctimas, otros, como los inmigrantes en situación irregular, se encuentran en posición de desventaja en materia de acceso a servicios de apoyo efectivos y protección en el procedimiento penal.

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Acceso a servicios de apoyo efectivos

Un inmigrante de un tercer país procedente de Europa oriental llegó a Bélgica en 2013 para trabajar en la construcción, en situación de residencia irregular. Trabajaba largas jornadas con una remuneración claramente insuficiente. Con escaso conocimiento de la lengua local y de las instituciones belgas, no denunció a su empleador por temor a perder su puesto de trabajo y sus ingresos, y a tener problemas con las autoridades por su situación irregular. Los trabajadores sociales conocían su situación, pero por razones de confidencialidad no lo denunciaron a la policía sin su autorización. El apoyo a las víctimas sólo está disponible para las víctimas reconocidas de trata de seres humanos que ayudan a la investigación.

De acuerdo con el artículo 8 de la Directiva sobre las víctimas de delitos, todas las víctimas tienen derecho a acceder a los servicios de ayuda en función de sus necesidades. Los servicios de ayuda a las víctimas deben operar en interés de la víctima, de forma confidencial y gratuita. Si se deniega el acceso, el artículo 47 de la Carta exige que exista tutela judicial efectiva disposición de la víctima.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros deben garantizar que:

- todas las víctimas de explotación laboral dispongan de servicios de ayuda a su disposición, por ejemplo, ampliando el mandato de los servicios de ayuda dirigidos a las víctimas de trata de seres humanos para que incluyan la prestación de servicios de ayuda a las víctimas de otras formas de explotación laboral grave;*
- existan mecanismos para la remisión de las víctimas a los servicios de apoyo a disposición de todas las víctimas de todas las formas de explotación laboral grave;*
- las víctimas de explotación laboral no sean excluidas de los servicios de ayuda debido a su situación de residencia irregular;*
- los servicios de ayuda sean igualmente accesibles para los ciudadanos de la UE y de terceros países.*

Promover y mejorar la intervención de terceros

Como indican los expertos, debido a que las víctimas de explotación laboral grave son reacias a acudir a denunciarla ante los organismos supervisores o la policía, y a la falta de una investigación policial suficiente y activa, las organizaciones públicas y privadas que apoyan a las víctimas de la explotación laboral o actúan en representación de estas, incluidos los sindicatos, podrían desempeñar un papel importante a la luz del artículo 13 de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores. No obstante, el estudio muestra que las intervenciones de terceros y las reclamaciones colectivas son infrecuentes, y a menudo no están legalmente permitidas; y cuando son posibles, rara vez se aplican en casos de explotación laboral. La intervención de terceros podría ser también un medio para que los tribunales puedan tratar más eficazmente los casos en que un gran número de trabajadores tienen el estatuto de víctima y los derechos propios de las víctimas. El estudio de la FRA publicada en 2012 en el informe *Acceso a la justicia en casos de discriminación en la UE* resaltaba las ventajas de las intervenciones de terceros. Debe resaltarse que el artículo 25 de la Directiva sobre los trabajadores temporeros faculta a los terceros que tengan un interés legítimo en garantizar el cumplimiento de la Directiva para presentar denuncias o iniciar cualquier procedimiento civil o administrativo en nombre del trabajador temporero.

Opinión de la FRA

Para mejorar la tutela judicial efectiva de todas las víctimas de explotación laboral grave, los Estados miembros deben (dentro del ámbito de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores y yendo más allá de este) permitir a terceros, incluidos sindicatos y asociaciones privadas de apoyo a los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella, actuar en apoyo o en representación de las víctimas.

Indemnización de los daños y perjuicios, y pagos salariales retroactivos a las víctimas

Para comprender qué es lo importante para las víctimas, hay que tener debidamente en cuenta sus objetivos económicos. Las entrevistas a expertos revelaron que las indemnizaciones y el pago de los atrasos o los aumentos salariales retroactivos se consideran especialmente importantes y pueden animar a un mayor número de víctimas a denunciar

los abusos a la policía y recurrir a la justicia. No obstante, la investigación muestra que con frecuencia resulta muy difícil para las víctimas obtener la indemnización de los infractores, entre otros motivos porque la empresa que actuó como empleador puede preferir declararse insolvente y las personas responsables pueden desaparecer. Por este motivo, las indemnizaciones que deben pagar los infractores deben reforzarse mediante fondos de indemnización públicos.

ESTUDIO DE CASO SELECCIONADO POR LA FRA

Reparación para las víctimas

Varios ciudadanos lituanos que trabajaban en granjas de Lincolnshire, en el Reino Unido, una región muy conocida por su agricultura, sufrían muy malas condiciones de vida y de trabajo impuestas por un contratista de mano de obra («gangmaster») lituano, incluido el alojamiento en «cobertizos» con limitado acceso a servicios de higiene y escaso contacto con el mundo exterior. Los trabajadores procedían de entornos de extrema pobreza. La situación estaba supervisada por la Autoridad de Licencias de Contratistas de Mano de Obra (GLA, «Gangmasters Licensing Authority»). Pese a ello, no se formuló una acusación penal y no hubo reparación para las víctimas, pues se consideró que no habían sido objeto de trata de seres humanos y que, por tanto, no tenían derecho a tutela judicial ni a apoyo a través del Mecanismo Nacional de Remisión.

En cualquier caso, el actual artículo 12 de la Directiva sobre indemnización a las víctimas de delitos (2004/80/CE) reserva los regímenes nacionales de indemnización únicamente para las víctimas de delitos dolosos violentos, por lo que raramente será de aplicación a los casos de explotación laboral grave. Para cubrir esta laguna, el artículo 17 de la Directiva contra la trata de seres humanos obliga a los Estados miembros a garantizar que las víctimas de trata tengan acceso a los regímenes nacionales de indemnización existentes. La Directiva sobre sanciones aplicable a los empleadores no incluye, en cambio, una disposición similar. En relación con las víctimas de delitos, no obstante, los Estados tienen la obligación de garantizar que tengan acceso a la justicia. Por tanto, las víctimas de explotación laboral grave (en el sentido del artículo 9, apartado 1, letras c) a la e), de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores) no deben recibir un trato diferente al de las víctimas de trata de seres humanos.

El artículo 16 de la Directiva sobre las víctimas de delitos reconoce el derecho de éstas a obtener en el curso del proceso penal una resolución sobre la

indemnización del infractor. Aunque la legislación de los Estados miembros puede contemplar excepciones, el artículo 47 de la Carta exige que la negativa del tribunal penal a resolver sobre la solicitud de indemnización sea susceptible de recurso ante otro órgano jurisdiccional.

Opinión de la FRA

Las instituciones de la UE deben considerar la posibilidad de modificar la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores para incluir una disposición similar al artículo 17 de la Directiva contra la trata de seres humanos, conforme al cual los Estados miembros garantizarán que las víctimas de la trata de seres humanos tengan acceso a los regímenes nacionales existentes de indemnización a las víctimas.

Los Estados miembros deben garantizar que los tribunales penales resuelvan las solicitudes de derecho civil de las víctimas de explotación laboral grave, incluida la reclamación de pagos salariales retroactivos, en lugar de remitirlas a los tribunales civiles. Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de que si los jueces carecen de la experiencia precisa para decidir sobre las demandas de derecho civil, consulten a los jueces civiles, en lugar de remitir a la víctima al procedimiento civil.

Defender el derecho de las víctimas a una investigación policial efectiva

Las víctimas tienen derecho a investigaciones policiales exhaustivas y efectivas que puedan conducir a la identificación y el castigo de los delincuentes. Para evitar la impunidad generalizada de los autores de actos de explotación laboral grave de trabajadores extranjeros, la policía tiene que responder a los indicios de explotación laboral de tal modo que sirva efectivamente al objetivo de llevar a los delincuentes ante la justicia y, al mismo tiempo, sea sensible a los derechos y a la precaria situación de las víctimas.

La investigación mostró que unas unidades de policía especializadas, con formación y experiencia en la trata de seres humanos y en la explotación laboral grave, responderían probablemente de forma más eficaz que las fuerzas de policía generales ante la situación de los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella y se hallan en situaciones de explotación. Estas unidades estarían a menudo más dispuestas a tratar a los trabajadores explotados como posibles víctimas de delitos, aun en caso de residencia irregular. La existencia de unidades especializadas encargadas de la investigación de los casos de trata en muchos Estados miembros de la Unión Europea, así como de unidades de policía encargadas de la explotación laboral en España y Bélgica, pueden considerarse ejemplos de prácticas prometedoras.

Las unidades de policía especializadas serían especialmente beneficiosas en casos que requieran la cooperación transfronteriza de los servicios de policía. Con frecuencia, se requiere que las autoridades de más de un Estado miembro de la UE intervengan en situaciones que incluyen subcontratación, trabajadores desplazados, trabajadores de agencias y contratistas, así como cuando las víctimas o los testigos han regresado a sus países de origen antes de que se les tome declaración. Mientras que los expertos de España y Bélgica resaltan las dificultades que presentan las investigaciones transfronterizas, sorprende que pocos expertos hayan experimentado estas circunstancias.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros de la UE deben evaluar la posibilidad de crear, como medio para mejorar la eficacia de las investigaciones policiales, unidades policiales especializadas y establecer vínculos estrechos de cooperación entre la policía y las autoridades de supervisión, como los servicios de inspección laboral y la policía financiera.

Debe mejorarse también la cooperación transfronteriza de las autoridades policiales hasta el nivel de cooperación ya alcanzado en otras áreas del crimen organizado.

Perspectivas de futuro

A menos que se intensifiquen considerablemente las medidas para proteger las normas laborales, existe el riesgo de que se debiliten aún más. Con las enormes diferencias en los niveles de vida y la creciente movilidad, que impulsan a los trabajadores a aceptar condiciones de trabajo inferiores a lo establecido por la normativa laboral, la cuestión no puede dejarse en manos de los mercados globalizados, sino que requiere una supervisión y un control rigurosos, incluidas nuevas disposiciones en las leyes penales para las infracciones más graves.

«La pobreza y el declive de la prosperidad son un terreno fértil para la explotación delictiva. [...] La demanda de trabajo barato aumentará notablemente por la rápida expansión de la base mundial de consumidores y provocará una mayor explotación laboral en los sectores tradicionalmente afectados, como la hostelería, la construcción y los servicios de limpieza. También pueden verse afectados sectores normalmente no asociados a este fenómeno.»

(Europol (2015), Explorando el crimen organizado del mañana (Exploring tomorrow's organised crime), La Haya, Europol, p. 26)

En conclusión, debe prestarse especial atención a los siguientes puntos.

Reforzar el marco legal para proteger los derechos de los trabajadores a unas condiciones de trabajo justas y equitativas

A escala de la UE, es preciso un consenso sobre el carácter inaceptable de la explotación laboral grave y el derecho de todos los trabajadores a la protección efectiva de sus derechos. A día de hoy, en algunos Estados miembros de la Unión Europea el Derecho penal sólo protege a los nacionales de terceros países en situación irregular frente a la explotación grave, mientras que en otros países están protegidos todos los trabajadores. Estas divergencias ponen de manifiesto la falta de unas normas claras y razonables.

Esta falta de consenso impide también la cooperación transfronteriza entre las autoridades de supervisión y los sistemas de justicia penal en los casos

que afectan a varios Estados miembros, especialmente cuando intervienen agencias de contratación o de trabajo temporal, cuando hay asignación de trabajadores o cadenas de subcontratación, así como en los casos en los que las víctimas o los testigos regresan a su país de origen antes de que se les tome declaración. Aproximar la base de cooperación de la legislación penal demostraría un consenso normativo y mejoraría considerablemente la cooperación. Deben buscarse métodos que sigan el ejemplo de la Directiva sobre sanciones aplicables a los empleadores de utilización del artículo 83.2 del TFUE como posible base para establecer normas mínimas para definir los delitos al aplicar las políticas sociales.

Mejorar los sistemas de supervisión, las inspecciones de los lugares de trabajo y las investigaciones

Los organismos de supervisión desempeñan una función esencial. Muchos Estados miembros de la Unión Europea deben mejorar considerablemente las inspecciones de los lugares de trabajo. En algunos de ellos se han adoptado prácticas prometedoras que han aumentado la eficacia de la supervisión y el trabajo policial, en algunos casos resaltando la cooperación entre los inspectores laborales y la policía.

Animar a las víctimas a denunciar

Es preciso también adoptar más medidas para posibilitar y fomentar la denuncia de la explotación laboral grave por las víctimas a los inspectores de trabajo o a la policía. Los Estados miembros de la UE deben hacer más atractivo y viable para las víctimas el acceso a la justicia penal. El pago de salarios atrasados y las indemnizaciones de daños y perjuicios, en el marco del proceso penal, son un factor importante.

La investigación de la FRA muestra los numerosos obstáculos a que se enfrentan las víctimas para acceder a la justicia, pero también algunas prácticas prometedoras para aumentar el nivel de sensibilización y respaldar a las víctimas en el ejercicio de sus derechos. Los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil son cada vez más conscientes de las importantes funciones que desempeñan en este respecto.

Reforzar la especialización y la cooperación transfronteriza en todas las áreas de explotación laboral grave

Hay que constatar que las redes delictivas, a menudo en forma de contratistas y agencias de empleo de dudosa naturaleza que operan internacionalmente, intervienen cada vez más en la explotación laboral grave de los inmigrantes. La policía y la fiscalía deben reforzar las medidas para ponerlos a disposición de la justicia. Algunos Estados miembros de la UE han establecido unidades policiales especializadas que facilitan también la cooperación transfronteriza y que deben contemplarse como una práctica prometedora.

Las estructuras institucionales creadas para contrarrestar la trata de seres humanos deben utilizarse también para hacer frente a la explotación laboral grave. Los marcos y procedimientos institucionales centrados únicamente en la trata no prestan suficiente atención a la explotación laboral grave que no se ajusta a la definición de trata.

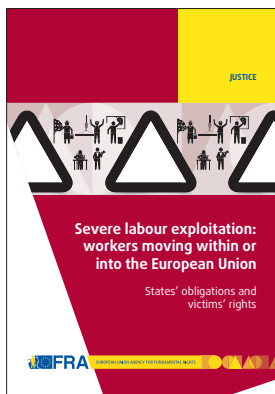
Mejorar la prevención, incluidos sistemas de normas vinculantes y la fiabilidad de las marcas

Las instituciones y los Estados miembros de la UE deben adoptar medidas de prevención, incluido el uso de sistemas de contratación pública que eviten la financiación involuntaria de explotadores, y sistemas más eficaces para definir normas de trabajo decente y el mercado de productos y servicios que se ajusten a estas normas. Esto permitiría a los consumidores evaluar mejor el riesgo de comprar artículos producidos en condiciones de explotación laboral grave.

Crear un clima social de tolerancia cero con la explotación laboral grave

Un clima social de tolerancia cero con la explotación laboral grave es la base para defender los derechos sociales y la dignidad humana de todos los trabajadores, que son elementos importantes de los valores en que se fundamenta la UE. Los políticos, los medios de comunicación y otras personas o entidades con repercusión pública deben ser conscientes de la responsabilidad que lleva aparejado ese privilegio.





La explotación de los trabajadores no es un fenómeno aislado o marginal. No obstante, pese a su omnipresencia en la vida cotidiana, la explotación laboral grave y sus efectos adversos para los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE (como trabajadores, pero también como consumidores) no han recibido hasta la fecha mucha atención por parte de los investigadores. Esta amplia investigación documental y sobre el terreno realizada por la FRA es la primera que analiza de forma integral las diversas formas delictivas de explotación laboral grave de los trabajadores que emigran a la UE desde el extranjero o se desplazan dentro de ella desde otro Estado miembro. Su finalidad es cubrir la laguna de conocimientos sobre este tema y cuestionar el clima actual de aceptación implícita de la explotación laboral grave. El informe identifica los factores de riesgo que favorecen la explotación, analiza las formas de mejorar la situación y resalta los retos a los que se enfrentan las instituciones y los Estados miembros de la UE para hacer realidad el derecho de los trabajadores que emigran a la UE o se desplazan dentro de ella a unas condiciones de trabajo decentes. Su finalidad es ayudar a las instituciones y los Estados miembros a evitar la explotación laboral grave, vigilar las situaciones en que se produce y hacer efectivo el derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva.

Más información:

Véase el informe completo de la FRA sobre las formas graves de explotación laboral *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights* (2015) en <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>

Véanse asimismo otras publicaciones de la FRA en este ámbito:

- FRA (2015), *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (Víctimas de delitos en la UE: el alcance y la naturaleza del apoyo a las víctimas), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims> (disponible en inglés); véase también el resumen, disponible en 23 lenguas de la UE, en <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-extent-and-nature-support-victims-summary>;
- FRA (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox* (Canales legales de entrada a la UE para personas que necesitan protección internacional: un conjunto de herramientas), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (disponible en inglés);
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (La criminalización de los migrantes en situación irregular y de las personas que les apoyan), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them> (disponible en inglés);
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders* (Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (disponible en inglés); véase también el resumen, disponible en varias lenguas de la UE, en <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary>;
- FRA (2011), *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* (Inmigrantes en situación irregular empleados en el servicio doméstico: retos en el ámbito de los derechos fundamentales para la Unión Europea y sus Estados miembros), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/migrants-irregular-situation-employed-domestic-work-fundamental-rights-challenges> (disponible en inglés, francés y alemán).



Oficina de Publicaciones

© FRA, 2015

Fotografía: © FRA



FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

Print: ISBN 978-92-9491-188-9, doi:10.2811/954502
PDF: ISBN 978-92-9491-187-2, doi:10.2811/00757