

Dictamen

Trabajos forzados en el mercado de la pesca y la acuicultura

Bruselas, 30 de noviembre de 2023

1. Antecedentes

El 14 de septiembre de 2022, la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento sobre la prohibición de productos realizados mediante trabajo forzoso en el mercado de la Unión¹. Se utilizó la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente».

El instrumento propuesto supondría una prohibición de introducir en el mercado de la UE productos obtenidos total o parcialmente con la intervención de trabajo forzoso y exportarlos. La propuesta combina la prohibición con una implementación basada en el riesgo. Las autoridades competentes de los Estados miembro serán responsables de aplicar la prohibición en el mercado. Los indicadores de riesgo se basarán en diversas fuentes de información. El objetivo es que el reglamento no discrimine, se aplique de forma igualitaria a todos los productos fabricados en la UE y en terceros países y que no se centre en productos, industrias o países específicos.

El mecanismo parte de la información recibida (p. ej., la documentación facilitada por las organizaciones de la sociedad civil, los indicadores de riesgo u otras fuentes), que lleva a la fase preliminar. En el caso de haber inquietudes fundamentadas, se abre una investigación. Si en la investigación se concluye que se ha hecho uso de trabajo forzoso, se tomará una decisión para prohibir la introducción o puesta a disposición del producto en el mercado de la UE. El operador económico tendrá que retirar el producto del mercado y eliminar el producto.

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13480-Effectively-banning-products-produced-extracted-or-harvested-with-forced-labour_en

En lo que concierne a la aplicación y el soporte, se dispondrá de una base de datos basada en fuentes y documentación facilitada para determinar los países y productos. Habrá una red de autoridades competentes que intercambiarán información y métodos de trabajo. Asimismo, se orientará a las empresas —especialmente a las pymes— y a las autoridades competentes.

Dada la importancia considerable del comercio internacional en el mercado de los productos de pesca y acuicultura, el Consejo Consultivo de Mercados (MAC) encargó un estudio externo² que evaluara la implicación del trabajo forzoso en el mercado global y sus posibles efectos en el mercado de la UE. En el estudio también se tratan diversas cuestiones específicas de la pesca y la acuicultura.

2. Recomendaciones

El MAC considera que debería haber un marco para un reglamento más eficaz y capaz de hacer frente al trabajo forzoso y que reconozca los esfuerzos realizados por las empresas por mantener unas cadenas de suministro éticas y sin ninguna forma de explotación. Por lo tanto, el MAC recomienda que la Comisión Europea y los Estados miembro deberían hacer lo siguiente, en el contexto de las próximas negociaciones interinstitucionales:

- a) Involucrar a socios internacionales y sociales y abogar especialmente por la ratificación del Convenio sobre el trabajo en la pesca (núm. 188) y por afianzar la implicación bilateral y multilateral;
- b) Habida cuenta de que la complejidad del trabajo forzoso precisa de información fiable y actualizada, garantizar que se dispone de información actualizada; a este respecto, la Unión Europea debe cumplir una función clave en la creación y mantenimiento de bases de datos completas sobre cuestiones sociales y medioambientales;
- c) Desarrollar una escala de gravedad basada en la evidencia (no basada en las sospechas) que permita a todas las partes interesadas públicas y privadas calificar y ~~comprender mejor la~~ naturaleza de la explotación; la escala de gravedad conllevaría establecer diferentes tipos de trabajo forzoso que permita priorizar las medidas de

intervención y prevención;

² El estudio representa las opiniones de los consultores externos. Se presentó el 15 de septiembre de 2023. Está disponible en la página web del MAC: <https://marketac.eu/external-study-on-forced-labour/>.

- d) Dado que infundir confianza a todas las partes interesadas es esencial para su aplicación, garantizar que el enfoque es transparente, que consiste principalmente en comunicar abiertamente las metodologías desarrolladas y el resultado de las investigaciones, por ejemplo estableciendo una lista transparente de las empresas y, cuando proceda, embarcaciones de pesca que se haya determinado que han infringido las disposiciones del Reglamento en materia de trabajo forzoso y creando un mecanismo que deje constancia del cumplimiento;
- e) A fin de mejorar la detección del trabajo forzoso y garantizar el cumplimiento de las cadenas de suministro, mejorar los vínculos con la Directiva de debida diligencia en materia de sostenibilidad corporativa; por ejemplo, garantizando que los resultados de las investigaciones al amparo de la directiva de trabajo forzoso están disponibles para las empresas para integrarlos en sus procesos de debida diligencia.

2.1 Involucrar a socios internacionales y sociales

2.1.1 Presión por la ratificación de la labor de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Convenio de la Pesca (núm. 188)

La ratificación del Convenio núm. 188 de la Organización Internacional del Trabajo debe ser la medida mínima que debe tomar cada nación para enfrentar el trabajo forzoso en la pesca. Representa el pilar esencial de todos los marcos legislativos aplicados al sector pesquero a nivel internacional y europeo. Sin embargo, el nivel de ratificación de la OIT C188 es muy bajo; varias naciones pesqueras clave no forman parte de los signatarios. La situación es similar dentro de la Unión Europea, donde solamente algunos Estados miembro han ratificado el convenio. Los países deben acelerar la ratificación del convenio, que establece las directrices para proteger a los trabajadores del sector pesquero. No obstante, cabe señalar que, gracias al acuerdo de los socios sociales formalizado por Europêche, Cogeca y ETF, el OIT C188 se ha transpuesto al Derecho de la Unión en la Directiva del Consejo (UE) 2017/159. Habida cuenta de la frecuencia del trabajo forzoso en el sector pesquero y transformador a nivel global, la UE debe instar a los Estados miembro y a los terceros países a que ratifiquen e implementen el convenio y que esto suponga una



Market Advisory Council

condición previa para aplicar su propuesta en materia del trabajo forzoso. Esto ayudaría a garantizar la igualdad de condiciones para todos los sectores en el sector de la pesca al tiempo que protege los derechos de los trabajadores en este sector tan vulnerable.

2.1.2 Afianzamiento de la implicación bilateral y multilateral

Mientras la Comisión Europea considera la propuesta de prohibir los productos procedentes del trabajo forzoso en la Unión, es fundamental reconocer que la cuestión del trabajo forzoso trasciende las barreras nacionales y requiere una colaboración internacional sólida.

La Comisión Europea debe implicarse activamente a nivel internacional con las organizaciones internacionales existentes —como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Internacional del Comercio— para animar a otros países y bloques comerciales a seguir la misma vía legislativa, combinando el afianzamiento de la debida diligencia y la prohibición de los bienes procedentes del trabajo forzoso.

La Comisión Europea debe integrar activamente la cuestión del trabajo forzoso en las discusiones bilaterales con terceros países. La Comisión debe establecer mecanismos que facilitan la implicación formal para abordar las causas raíz del trabajo forzoso mediante el refuerzo de la capacidad y el desarrollo de planes de acción específicos. La propuesta puede consolidarse a este respecto, basándose en ejemplos como el del Reglamento de la pesca INDNR de la UE, que da margen a una cooperación mejorada entre la Comisión Europea y los terceros países a través de su «sistema de tarjetas».

2.2 Garantizar la disponibilidad de información actualizada

2.2.1 Establecer una organización específica para el mantenimiento y la gestión de bases de datos completas sobre cuestiones tanto sociales como medioambientales

Uno de los principales problemas para aplicar el reglamento de forma eficaz es la coordinación entre los Estados miembro. El borrador del reglamento parece insinuar un enfoque descentralizado con un mecanismo con el que las autoridades nacionales toman la iniciativa en sectores o categorías de productos específicos. Sin embargo, establecer una organización específica para coordinar las intervenciones de las autoridades nacionales limitaría las duplicaciones y los posibles puntos ciegos.



Esta organización cumpliría una función esencial para permitir que las autoridades nacionales crearan una plataforma de intercambio de información, ciñéndose a los estándares internacionales sobre los que pueden basar sus investigaciones. La organización debe promover la colaboración y el intercambio de información internacionales estableciendo mecanismos cooperativos con organizaciones e iniciativas globales,

como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otras entidades relevantes. La colaboración internacional facilitaría que se establecieran estándares y protocolos comunes para la recopilación de datos, su análisis e intercambio en materia del trabajo forzoso y cuestiones medioambientales. Esto garantizaría la armonización de los datos recabados y facilitaría que se compararan a nivel internacional, lo que mejoraría la eficacia de las medidas tomadas para combatir el trabajo forzoso.

2.2.2 Desarrollar enfoques más matizados a las evaluaciones de riesgo que tengan en cuenta la naturaleza del trabajo forzoso

La naturaleza oculta del trabajo forzoso complica la labor de desarrollar bases de datos completas para detectar los puntos calientes de trabajo forzoso. El trabajo forzoso está presente de una forma u otra en todas las regiones del mundo, y las bases de datos actuales a menudo se basan en casos confirmados de trabajo forzoso. En consecuencia, puede que una región parezca que no adolece de trabajo forzoso solo porque hay una falta de medios para detectar el problema. La complejidad y variabilidad del trabajo forzoso implica que las diferentes regiones pueden enfrentarse a diferentes formas de trabajo forzoso, lo que complica la generalización en los diferentes contextos. Desarrollar enfoques más matizados a la evaluación de riesgos es esencial para plasmar mejor el espectro completo del trabajo forzoso y sus complejidades, si bien es fundamental que las evaluaciones de riesgos sigan basándose en las evidencias. Esto implicará involucrar a varias partes interesadas —como las comunidades afectadas, las organizaciones de la sociedad civil, los socios sociales, las organizaciones empresariales y las organizaciones internacionales— para que desarrollen una comprensión más integral de los factores y manifestaciones del trabajo forzoso en las diferentes regiones del mundo.

2.3 Desarrollar una escala de gravedad

Las bases de datos actuales tienden a tratar de la misma forma todos los delitos laborales relacionados con el trabajo forzoso sin tener en cuenta una escala de gravedad. Por eso, puede resultar complicado determinar y abordar los casos más graves de trabajo forzoso,



Market Advisory Council

evitando así la estigmatización de actores o sectores específicos al comparar los delitos (o crímenes) más leves con los que se asemejan a la esclavitud y que afectan a diferentes actores o sectores. Para abordar esta problemática, la Unión Europea debe proponer —en consulta con las partes interesadas, los socios sociales y las ONG— su escala de gravedad

para el trabajo forzoso. El sistema de puntuación de Delphi responde en parte a este proceso, pero solamente puede aplicarse durante la investigación de casos específicos o la aplicación de procesos de debida diligencia. Sin embargo, no puede aplicarse a un análisis de riesgo a escala nacional.

Esta escala permitiría que las autoridades nacionales dispusieran de evaluaciones más matizadas y específicas para el contexto de los puntos calientes a nivel internacional y las ayudaría a diferencias entre los casos de trabajo forzoso con diferentes grados de gravedad, priorizando así mejor las intervenciones y medidas de prevención. La escala de gravedad propuesta debe desarrollarse en consulta con las partes interesadas de diferentes países y culturas para garantizar que todos comprenden la cuestión y se logra un consenso sobre un conjunto común de definiciones. Esto ayudaría a garantizar que la escala refleja los matices y las complejidades del trabajo forzoso en las diferentes regiones e industrias y que no está sesgada en beneficio de ninguna perspectiva. Además, la UE debería instar al desarrollo de bases de datos y herramientas de evaluación de riesgo localizadas que tengan en consideración las especificidades de las regiones y los sectores en que operan. Esto ayudaría a garantizar que las evaluaciones de riesgo permiten una aplicación eficaz de las medidas de prevención contra el trabajo forzoso.

Desarrollar una escala de gravedad del trabajo forzoso en consulta con las partes interesadas y alentar el desarrollo de herramientas de evaluación de riesgo localizadas es fundamental para abordar las limitaciones de los métodos de evaluación de riesgos actuales y para promover intervenciones y medidas de prevención más eficaces contra el trabajo forzoso.

Desde una perspectiva operativa, también será necesario que las autoridades nacionales prioricen sus medidas, ya que los recursos disponibles son limitados de facto. Acordar una escala de gravedad en este caso ayudaría a determinar la priorización implementada en cada Estado miembro.

2.3.1 Declaración minoritaria de EJF, Oceana y WWF



Market Advisory Council

EJF, Oceana y WWF reconocen que el Reglamento sobre trabajo forzoso define el trabajo forzoso de conformidad con los Convenios de la OIT (en especial, C29) y que la importancia de esta definición no se ve socavada por la escala de gravedad propuesta. Todas las formas de explotación que coinciden con esta definición

deben reconocerse y abordarse. De forma similar, todos los operadores que se impliquen en prácticas de trabajo forzoso deben ser enjuiciados en consecuencia, sea cual sea la gravedad.

Asimismo, a EIJ, Oceana y WWF les preocupa que la escala de gravedad propuesta pueda socavar el enfoque de aplicación basado en el riesgo definido en la propuesta de la Comisión y, por lo tanto, puede reducir la claridad de la forma en que las autoridades competentes ejercen sus responsabilidades conforme al Reglamento.

En la propuesta de la Comisión, durante la investigación que trata sobre si se infringió el artículo 3, a las autoridades competentes se las instruyó «centrarse en los operadores económicos implicados en los pasos de la cadena de valor lo más cerca posible a los puntos donde es más probable que ocurra el trabajo forzoso y tener en cuenta el tamaño y los recursos económicos de los operadores económicos, la cantidad de productos implicados y la escala del trabajo forzoso sospechado». Este enfoque basado en el riesgo está complementado por la base de datos de zonas o productos con riesgo de trabajo forzoso (artículo 11), que se utilizará como herramienta para ayudar a que las autoridades competentes apliquen el Reglamento.

Entre tanto, este dictamen sugiere que la escala de gravedad «abordaría la limitación de los métodos de evaluación de riesgos actuales», ofrecerían «orientación sobre la priorización aplicada en cada Estado miembro» y «permitiría priorizar mejor las intervenciones y medidas de prevención».

Si se utiliza una escala de gravedad para priorizar la respuesta de las autoridades competentes al trabajo forzoso, esto les dirigiría a los casos de trabajo forzoso donde la explotación es más grave y no necesariamente donde hay mayor riesgo de trabajo forzoso. Con la base de datos de riesgos de trabajo forzoso y la escala de gravedad, las autoridades competentes —ya sobrecargadas— podrían acabar recibiendo instrucciones de priorizar diferentes criterios. Por lo tanto, introducir una escala de gravedad reduciría la claridad de la forma en que las autoridades competentes aplican el Reglamento y socavaría el enfoque basado en el riesgo respaldado por la base de datos de riesgo de trabajo forzoso.

2.4 Garantizar un enfoque transparente

2.4.1 Mejorar la transparencia y la implicación de las partes interesadas en el reglamento

La transparencia cumple una función vital a la hora de infundir confianza, garantizar la rendición de cuentas y alentar un mayor apoyo al reglamento. La Comisión Europea debe comprometerse con un enfoque transparente revelando la información, investigaciones y datos relevantes que fundamentan el desarrollo del reglamento. Esto incluye ofrecer canales de comunicación accesibles —como páginas web específicas e informes de progreso periódicos—, difundir las novedades e involucrar de forma eficaz a las partes interesadas.

Además, la Comisión debe solicitar activamente la contribución de todas las partes relevantes, centrándose en los actores privados que cumplen una función central en las cadenas de suministro. Involucrar a las empresas, las asociaciones industriales, los socios sociales y las partes interesadas de la cadena de suministro mediante consultas públicas, grupos de trabajo y asociaciones público-privadas aprovecharía su experiencia y recursos. Este enfoque colaborativo garantizaría que el reglamento es coherente con la realidad de las empresas, fomentaría la creación de soluciones innovadoras y promovería el sentimiento de pertenencia de las partes interesadas clave.

Es esencial que las partes interesadas entablen diálogos para abordar los complejos problemas asociados con el trabajo forzoso en la cadena de suministro. La Comisión debe facilitar plataformas para que haya una implicación significativa, aunar a las autoridades públicas, los socios sociales, los actores privados, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. Estos diálogos crean la oportunidad de hablar abiertamente, intercambiar conocimientos y desarrollar estrategias integrales que combatan eficazmente el trabajo forzoso.

Además de la implicación, se deben establecer mecanismos de monitorización robustos que hagan un seguimiento de la aplicación y los efectos del reglamento. Las evaluaciones periódicas, la recopilación de datos y los informes sobre cumplimiento son esenciales para garantizar la rendición de cuentas y para determinar ámbitos de mejora. Asimismo, la



Market Advisory Council

Comisión debe llevar a cabo revisiones periódicas del reglamento para evaluar su eficacia y adaptarlo a los riesgos y realidades en evolución. Implicar a las partes interesadas en estos procesos de revisión es esencial para conocer sus perspectivas y opiniones, garantizar un refinamiento constante y su coherencia con el panorama cambiante.

2.4.2 Garantizar la transparencia en las investigaciones

La transparencia es una característica fundamental del proceso de investigación si se quiere aplicar eficazmente el reglamento propuesto y abordar las instancias de trabajo forzoso de productos vendidos en el mercado interno de la UE.

Para lograrlo, la Comisión Europea debe establecer directrices claras para llevar a cabo las investigaciones sobre sospechas de casos de trabajo forzoso. Estas directrices deben definir los pasos, metodologías y criterios que seguir durante el proceso de investigación. Esto es de especial importancia si el proceso de aplicación sigue estando descentralizado a nivel de los Estados miembro. Estas directrices deben hacer hincapié en la importancia de la transparencia sin comprometer la confidencialidad necesaria de las investigaciones en curso. Asimismo, las autoridades que llevan a cabo estas investigaciones deben mostrarse receptivas ante las preocupaciones fundamentadas de las personas físicas, socios sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que tengan motivos para creer que está habiendo un caso de trabajo forzoso, tal y como se contempla en otras propuestas como la de debida diligencia en materia de sostenibilidad corporativa. Al alentar a las partes interesadas externas a hacer sus contribuciones, el proceso de investigación sería más integral y diverso, lo que garantiza un examen exhaustivo de toda explotación laboral posible.

Se debe garantizar la transparencia al menos publicando los resultados de la investigación. La Comisión Europea debe adoptar un enfoque estandarizado para la publicación de los informes o resúmenes de investigación y que estén disponibles para el público. Esto permitiría una mayor rendición de cuentas y que las partes interesadas —incluidas las públicas— estén informadas sobre los hallazgos y las medidas tomadas tras las investigaciones.

2.5 Mejorar los vínculos con la Directiva de Diligencia Debida de las Empresas de Sostenibilidad

2.5.1 Establecer una lista transparente de empresas acusadas de haber infringido las disposiciones del Reglamento en materia de trabajo forzoso de la UE

Si se quieren garantizar unas medidas de debida diligencia eficaces y permitir que las empresas tomen medidas creíbles contra el trabajo forzoso, puede recomendarse establecer y mantener una lista transparente de

empresas —y, cuando proceda, embarcaciones de pesca— que hayan sido acusadas de infringir las disposiciones del

Reglamento en materia de trabajo forzoso por implicarse en prácticas clasificadas como trabajo forzoso.

La Comisión Europea debe dirigir la creación de la lista y colaborar con las partes interesadas relevantes, incluidas las agencias gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los socios sociales. Un enfoque colaborativo como ese ayudaría a mantener la concisión y relevancia de la lista con el paso del tiempo.

La Comisión garantizaría que la identificación y evaluación de las empresas que se van a incluir es transparente, responsable y basada en evidencias sólidas. Esto implicaría documentar la metodología, las fuentes de datos y los procedimientos de verificación para determinar la asociación de la empresa con el trabajo forzoso.

Esta lista debe actualizarse periódicamente para reflejar la información nueva y las tendencias emergentes en la práctica del trabajo forzoso. La Comisión debe establecer mecanismos de monitorización y evaluación constantes, implicarse con las partes interesadas relevantes para reunir información y retroalimentación sobre las empresas identificadas.

Además, la Comisión debe publicar una lista en una plataforma específica y accesible que detalle información sobre la implicación de cada empresa que consta en la lista en prácticas de trabajo forzoso.

Debe guiar a las empresas en el uso eficaz de la lista durante sus procesos de debida diligencia. Esto incluye mejores prácticas, estrategias de mitigación de riesgos y recursos para interactuar con las empresas de la lista para instarles a que tomen medidas correctivas.

2.5.2 Establecer un mecanismo transparente para que las empresas demuestren su cumplimiento y salgan de la lista de empresas acusadas de haber infringido las disposiciones del Reglamento en materia de trabajo forzoso de la UE

A fin de priorizar la rendición de cuentas e incentivar que las empresas aborden las



Market Advisory Council

sospechas de trabajo forzoso, la Comisión Europea debe establecer un mecanismo transparente que permita que los operadores de la lista que han sido acusados de infringir las disposiciones del Reglamento en materia de trabajo forzoso por implicarse en prácticas clasificadas como trabajo forzoso demuestren su cumplimiento y se las saque de la lista.

La Comisión Europea debe desarrollar unas directrices y criterios claros que las empresas sigan para demostrar su cumplimiento de los reglamentos y abordar eficazmente el trabajo forzoso dentro de sus operaciones y cadenas de suministro. Estas directrices deben indicar medidas y acciones específicas que las empresas pueden tomar para rectificar los problemas encontrados y mejorar sus prácticas. Se debe garantizar la transparencia al desarrollar estas directrices, con contribuciones de las partes interesadas relevantes, como las organizaciones laborales, socios sociales, activistas por los derechos humanos y expertos de la industria.

Se debe permitir que las empresas presenten evidencias y documentación a la Comisión con la que demostrar su cumplimiento de los criterios establecidos y las medidas para abordar eficazmente los riesgos de trabajo forzoso. Estas evidencias pueden incluir auditorías, certificaciones y otra información relevante que valide su compromiso con las prácticas éticas y la erradicación del trabajo forzoso. La Comisión debe establecer un proceso claro para revisar y evaluar estas evidencias y garantizar que se hace de forma imparcial y transparente.

Las conclusiones sobre la retirada de una empresa de la lista debe ser accesible públicamente tanto para partes públicas como privadas. La Comisión debe publicar dichas conclusiones en sus plataformas oficiales, definiendo claramente la justificación y evidencias que respaldan la decisión. Esta transparencia debe promover la confianza, permitir que otras partes interesadas evalúen la eficacia de las medidas de reparación de la empresa e instar a la mejora constante en la lucha contra el trabajo forzoso.

Además, la Comisión debe guiar y respaldar a las empresas durante el proceso de verificación de cumplimiento y salida. Esto puede incluir ofrecer recursos, mejores prácticas y conocimiento experto que ayude a las empresas a reforzar sus sistemas de debida diligencia, implicar a las partes interesadas y aplicar medidas sostenibles para prevenir el trabajo forzoso.