

El trabajo digno y la propuesta de diligencia debida de las empresas impulsada por la Unión Europea bajo la óptica de la igualdad de género y las migraciones

Decent work and the due diligence proposal of companies promoted by the European Union from the perspective of gender equality and migration

FERRAN CAMAS RODA

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Director de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la Universidad de Girona

 <https://orcid.org/0000-0002-6450-7869>

Cita sugerida: CAMAS RODA, F. "El trabajo digno y la propuesta de diligencia debida de las empresas impulsada por la Unión Europea bajo la óptica de la igualdad de género y las migraciones". *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. núm. 3 (2022): 45-61

Resumen

El objeto de este trabajo es abordar el análisis de la Comunicación que la Comisión Europea ha adoptado con fecha de 23 de marzo de 2022 *sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible* en función de dos parámetros: la acogida de la perspectiva de género en sus propuestas, y el tratamiento de los trabajadores migrantes. En este sentido, se realiza un estudio sobre la propuesta de diligencia debida de las empresas en el marco de las cadenas de suministro global, y se analiza si integran el principio de igualdad de género, así como también los derechos de los migrantes, ya que tanto mujeres como inmigrantes son colectivos especialmente presentes en estas cadenas. Junto a ello, el trabajo también afronta la cuestión del favorecimiento de las migraciones legales de carácter laboral impulsadas por la Unión Europea.

Palabras clave

Trabajo digno; perspectiva de género; trabajadores migrantes; diligencia debida; cadenas de suministro global

Abstract

The purpose of this paper is to analyse the Communication adopted by the European Commission on 23 March 2022 *on fair work worldwide for a fair global transition and sustainable recovery* in terms of two parameters: the inclusion of a gender perspective in its proposals, and the treatment of migrant workers. In this regard, a study was carried out on the due diligence proposal of companies in the framework of global supply chains, and an analysis was made of whether they integrate the principle of gender equality, as well as the rights of migrants, given that both women and immigrants are groups that are particularly prevalent in these chains. In addition, the paper also addresses the issue of the EU's promotion of legal labour migration.

Keywords

Fair work; gender perspective; migrant workers; due diligence; global supply chains

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis que se van sucediendo desde el año 2008, cuya renqueante recuperación fue seriamente afectada por la pandemia de la Covid-19, que en plena transición hacia la normalidad a través de un esfuerzo histórico por parte de la Unión Europea debe afrontar el aún incalculable, pero seguro, daño en la esfera económica y social de la guerra de agresión rusa de Ucrania. Estas cuestiones, unidas a la profundas transformaciones en el modo de trabajo y de vida que impone la crisis climática, el proceso de envejecimiento demográfico de la sociedad europea, o el cambio tecnológico y digital que abocan a una nueva revolución industrial, llevan a tener la certeza de que

el modelo de trabajo en el que se sustentan nuestras sociedades ya está experimentando cambios de envergadura, pero a su vez debe basarse en los criterios mínimos y universalmente aceptados sobre lo que es un trabajo decente o digno, más aún cuando este valor se ha convertido en un objetivo de desarrollo sostenible como al efecto va a comprobarse a continuación.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas, cuyo objetivo principal y primero es la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, suma otros quince entre los cuales, el número 8, busca “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, reconociéndose así que el acceso a un empleo y el trabajo decente son garantías para salir de la pobreza y construir un modelo de crecimiento económico sostenible.

Con la referencia al trabajo decente, Naciones Unidas asumía como objetivo el valor impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de forma inicial en 2001 con la Memoria del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo titulada *Reducir el déficit de trabajo decente - un desafío global*, en el que se le definía como una aspiración universal de la gente y para el desarrollo de los países para conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Entre esos déficits mundiales ya se detectaba una oferta de empleo insuficiente, una protección social inadecuada, la denegación de derechos en el trabajo y deficiencias en diálogo social. En todo caso, esta iniciativa de la OIT sobre trabajo decente ya empezó a tener sus primeros frutos en la Unión Europea (UE) a través de la Comunicación de la Comisión Europea de 2006 sobre *Promover un trabajo digno para todos. Contribución de la Unión a la aplicación de la agenda del trabajo digno en el mundo*¹, de la que se tratará posteriormente, como también se hará de la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la promoción de un trabajo digno para todos* de 23 de mayo de 2007². Debe hacerse notar que la noción utilizada en inglés en ambos instrumentos jurídicos europeos sigue siendo la utilizada por la OIT en ese idioma, la de “decent work”, si bien, en la traducción de esa documentación al español, se utiliza la “trabajo digno”. La primera observación que deriva de ello es la equivalencia de ambas naciones al ser traducidas, *decent work* con *trabajo digno*, si bien, en mi parecer, es importante la carga de profundidad que supone la utilización de la categoría conceptual de dignidad en la adjetivación del trabajo. A diferencia del concepto de decencia, o de trabajo decente, del que efluye una connotación ética en la conformación de la relación al trabajo, la dignidad de éste es un principio esencialmente jurídico, incluido en normas supremas nacionales y de la UE como fundamento de los derechos que contienen, y, por tanto, como límite en el uso de éstos³.

En todo caso, con la adopción en 2008 por la OIT de la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, se configuró al trabajo decente como un referente de las políticas sociales y económicas de sus miembros, las cuales, según la Declaración, debían plasmarse en unos específicos objetivos estratégicos, verdaderos asideros que permiten hacerlo reconocible y ejes del Programa de Trabajo decente impulsado por la OIT. El primer objetivo a perseguir es la promoción del empleo a través de la creación de un entorno institucional y económico sostenible; el segundo, la adopción y ampliación de medidas de protección social que sean sostenibles y adaptadas a las circunstancias nacionales; el tercero, el diálogo social y el tripartismo como objetivo estratégico y también instrumental al resto; y finalmente, como cuarto objetivo estratégico, el de respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Este último implica para los miembros de la OIT la transposición de los principios básicos enunciados en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998*, que son la libertad de asociación; la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de

¹ Bruselas, 24.5.2006. COM(2006) 249 final

² Referencia: (2006/2240(INI)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0206_ES.html

³ Para un desarrollo de esta temática, véase CAMAS RODA, F.: *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, Huygens, 2016, pp. 39 y ss.

negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En relación con este último derecho fundamental, se ha de destacar que la propia Declaración de 2008 declara que el principio de la igualdad de género y no discriminación “deben considerarse cuestiones transversales en el marco de los objetivos estratégicos antes mencionados”.

La integración del principio o valor del trabajo decente de la OIT como Objetivo de Desarrollo Sostenible hace que aquél se incorpore como un elemento central de las políticas de los Estados miembros para implementar la agenda y de ésta misma para realizar su plan marco de erradicar la pobreza. A los efectos de este trabajo, considero necesario traer a colación varias de las metas específicas que Naciones Unidas anuda a la consecución del Objetivo núm. 8 sobre trabajo decente y crecimiento económico: por un lado, la meta 8.5, que a mi parecer tiene carácter sustantivo más que instrumental, conforme a la cual, con la vista puesta en el 2030 debe lograrse un empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. En este ámbito, debe traerse a colación que en el Informe sobre el *Estado del Trabajo Decente en el Mundo*, de 7 de octubre de 2019⁴, se hizo especial hincapié en que las mujeres reciben una remuneración 20% inferior a la de los varones por un trabajo de igual valor, así como que la tasa de fuerza subutilizada, es decir, las personas que buscan empleo pero no están disponibles para incorporarse a uno, es más elevada en el caso de las mujeres (11%) que en el de los hombres (7,1%).

Por otra parte, la meta 8.8, que persigue “proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”. Debe destacarse esta meta por cuanto es la única referencia explícita y literal de los Objetivos de desarrollo sostenible, aunque ello no la hace menos importante, a los “trabajadores migrantes”; y junto a esta constatación, una para mí también muy interesante y que la pone en conexión con el 8.5 antes mencionado, es que se pida el respeto de los derechos laborales y en especial su seguridad y salud laboral, en particular “de las mujeres migrantes”; sin que lo diga, posiblemente la Agenda está pensando no únicamente en el reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación en razón de sexo de las trabajadoras migrantes (aspecto que ya queda incorporado en la meta 8.5 antes referenciada), sino más en concreto en los problemas que supone la intersección de la categoría de mujer con la de migrante, más cuando la combinación de ambas ocupa en el ámbito internacional una importante porción del trabajo en el sector del servicio doméstico y además, como aspecto a tener muy en cuenta en materia de trabajo digno, en su importancia en, y para, las cadenas mundiales de suministro.

La conjunción de los objetivos estratégicos de la OIT respecto del trabajo decente con su asunción por la Agenda de Desarrollo sostenible llevó a que la OIT, en su informe del Trabajo Decente en el Mundo de 2019, le otorgase una definición general y condensada entendiendo por tal “el acceso a un empleo con derechos y sin discriminación, en condiciones seguras y saludables, con una remuneración suficiente para vivir dignamente y con protección social”. Además de las falta de igualdad de género al que se ha hecho referencia, dicho informe detectaba los factores que imposibilitaban su reconocimiento: la elevada tasa de desempleo en el ámbito mundial, especialmente de los jóvenes; la economía informal; la pobreza y la desigualdad empezando por la sufrida en el mercado de trabajo; los déficits de seguridad y salud en el trabajo; las largas jornadas laborales de muchas personas en el mundo; la insuficiencia de la retribución salarial; la brecha digital; el trabajo infantil; el trabajo forzoso; la necesidad imperativa de la transición energética para implementar el Acuerdo de París de 2015 de limitar el calentamiento global a dos grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales así como la transición justa para la creación de

⁴ Día del Trabajo Decente 2019. Estado del Trabajo Decente en el Mundo. 7 octubre. Organización Internacional del Trabajo.

empleos; y finalmente el reto de las tendencias demográficas y empleo. En este informe no se abordó la cuestión del trabajo de los migrantes como un factor esencial de nuestras sociedades, a no ser para hablar de la diversidad de tendencias demográficas y empleo entre países en un mundo desigual, para concluir, justamente, que ello presiona hacia las “migraciones laborales”. En conclusión, creo que la definición que se hace en dicho informe sobre el trabajo decente debería haber contenido alguna referencia explícita a la perspectiva de género, justamente partiendo de que la igualdad de género es una cuestión transversal en el trabajo decente, como al efecto reconoce la OIT, así como también una mención específica a los trabajadores migrantes por su especificidad e importancia en el ámbito mundial, y en la UE en especial, ante la importancia que ha emergido de su presencia ante el estallido de la crisis de la Covid-19, pandemia posterior por cierto a las iniciativas que hemos comentado.

Uno de los principales pasos que la UE ha dado para llevar a término los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas ha sido la adopción de la Comunicación de la Comisión sobre *El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, de 2021⁵. En dicha Comunicación, la Comisión europea insta a los Estados miembros a favorecer los criterios laborales internacionales, el trabajo digno y la inclusión social a escala mundial, así como a trabajar para cumplir con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la estrecha colaboración de los interlocutores sociales y la sociedad civil. Respecto a la propia UE, la Comisión se compromete en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales a adoptar una Comunicación sobre el trabajo digno en todo el mundo en el segundo trimestre de 2021 que, con casi nueve meses de retraso respecto del plazo comprometido, ha tenido finalmente su plasmación con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico Social Europeo, de 23 de marzo de 2022, *sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible*⁶ (en inglés, “on decent work world wide for a global just transition and a sustainable recovery”), cuyo análisis es uno de los principales objetivos de este trabajo. El otro, es el análisis de la propuesta de Directiva *sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad*, que se adopta junto con aquella Comunicación.

Ambas iniciativas van a ser objeto de tratamiento en este trabajo en sus líneas generales, aunque la perspectiva que se va a utilizar para ello es la de filtrar su contenido en función de dos parámetros básicos de nuestro tiempo, que a mi juicio deben presidir cualquier análisis sobre la constatación del logro de un trabajo digno en el ámbito mundial: por una parte, la perspectiva de género en cuanto factor esencial y definitorio de un mercado de trabajo inclusivo y de calidad; y por otra, el proceso histórico de migraciones laborales al que nos aboca el s. XXI, básico para el equilibrio social en el ámbito mundial pero también para el mantenimiento de la sociedad occidental y sus prestaciones derivadas del Estado del Bienestar tal y como los conocemos, para cuya presencia y aportación los trabajadores migrantes son pieza esencial. Paso a desarrollar el porqué de ello en los siguientes apartados.

2. ENFOQUE INTEGRAL DE TRABAJO DIGNO Y DILIGENCIA DEBIDA DE LAS EMPRESAS

Siguiendo el mismo orden estructural que, por ahora, sigue este mismo trabajo, tras la introducción la Comunicación de la Comisión Europea titula su segundo apartado “Un enfoque integral para promover el trabajo digno en todo el mundo”. El objetivo del enfoque integral de la UE es la promoción efectiva del trabajo digno para todos y, de forma específica, “dicho enfoque aborda los grupos vulnerables y desfavorecidos, como los niños y los jóvenes, los trabajadores de más edad, los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los trabajadores de

⁵ Bruselas, 4.3.2021 (COM (2021) 102 final)

⁶ Bruselas, 23.2.2022. COM(2022) 66 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0066&from=ES>

la economía informal”, añadiendo que “también tiene por objeto promover la igualdad de género, en particular a través del empoderamiento económico de las mujeres, aumentando la participación de las mujeres en el mercado laboral en todos los sectores y a todos los niveles y garantizando la igualdad de retribución para un mismo trabajo”.

Según la Comisión europea, este enfoque integral también se refiere a los trabajadores de los mercados nacionales de terceros países y de las cadenas de suministro mundiales, e incluye a todas las partes interesadas pertinentes: gobiernos, interlocutores sociales, sociedad civil, agentes empresariales y consumidores. La primera plasmación de ello sería el lanzamiento a la vez de la propia Comunicación, de la propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad⁷, y la actual revisión del Plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible en la política comercial de la UE.

Respecto de la propuesta de Directiva sobre la diligencia debida, se trata de adoptar un instrumento jurídico vinculante respecto de las cadenas de valor mundiales. Su objeto principal es el de dotar a determinadas empresas en razón de su constitución a la legislación de un Estado miembro de la UE o no, que cumplan con determinadas condiciones en relación al número de empleados o de generación de importantes volúmenes de negocios, de obligaciones de diligencia debida en relación a los “efectos adversos, reales y potenciales, sobre los derechos humanos y el medio ambiente” de sus propias actividades, de las actividades de sus filiales y de las actividades de la cadena de valor de las entidades con las que dichas empresas mantengan una específica relación comercial definida por la propia futura directiva (véase el art. 1).

Como principales caracteres a reseñar, se ha de empezar por expresar que pese a disponer la Directiva de un alcance amplio respecto a su aplicación a las empresas en relación a su constitución, conforme a la legislación de la UE o de un tercer país, afectando también a las actividades de la cadena de valor con las que aquellas mantengan relaciones comerciales especificadas por la Directiva, lo cierto es que las condiciones establecidas respecto de las empresas concernidas respecto al volumen de empleo y de negocios para ser afectadas por los deberes de diligencia debida europea restringe mucho el ámbito subjetivo de la norma europea⁸.

Junto a lo anterior, debe destacarse que la propuesta de Directiva europea atribuye a los Estados miembros el deber de velar para que las empresas ejerzan la diligencia debida “en relación con los efectos adversos, reales y potenciales”, sobre los derechos humanos y el medio ambiente.

Por efectos adversos para los derechos humanos, la propuesta de Directiva considera como tales aquellas consecuencias negativas para las personas protegidas resultantes del incumplimiento de alguno de los derechos o las prohibiciones enumerados en la Parte I, Sección I del Anexo y consagrados en los convenios internacionales que figuran en la lista de la parte I, sección 2 del Anexo. Por tanto, yendo al Anexo, este contiene dos partes, la primera parte se divide en dos secciones, la primera sobre *Violaciones de derechos y prohibiciones incluidas en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos* (sección I), y la segunda sobre *Convenios sobre derechos humanos y libertades fundamentales* (sección II). Por tanto, la lesión de las violaciones de derechos

⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, Bruselas, 23.2.2022 - COM(2022) 71 final - 2022/0051(COD): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071&from=EN>

⁸ CESE (Borrador de opinión sobre el Trabajo decente en el mundo; documento preparatorio para la preparación de la Audición Pública del CESE sobre esta temática el 4 de mayo de 2022, ya citada): Según este material inédito que este autor utiliza para realizar este trabajo, el CESE valora favorablemente, como un hito jurídico-social importante, que la CE haya presentado la propuesta de Directiva para garantizar, mediante un instrumento normativo vinculante, y que los derechos humanos, entre ellos los derechos sociales y laborales, así como el medio ambiente, sean protegidos de forma efectiva en las cadenas globales o mundiales de suministro (cadenas de valor). Sin embargo, el CESE constata que su ámbito de aplicación no es suficientemente ambicioso, porque deja fuera de su aplicación directa a la gran mayoría de las empresas establecidas en Europa, y a todas las PYMES.

y prohibiciones de la sección I, consagradas en los convenios de la sección II, se considera efecto adverso y por tanto habilita la activación de las obligaciones de diligencia debida.

En todo caso, esos “efectos adversos, reales y potenciales, sobre los derechos humanos y el medio ambiente”, conforme dice el ya visto art. 1 de la propuesta de Directiva, pueden derivar tanto de las propias actividades, como de las actividades de sus filiales y de las actividades de la cadena de valor de las entidades con las que dichas empresas mantengan una específica relación comercial definida por la propia futura directiva. La realización de acciones de diligencia debida por las empresas a las que se aplica el precepto, y por tanto la salvaguarda de derechos que están reconocidos por la legislación internacional contenida en el Anexo de la Propuesta, no se ciñen solo a su cumplimiento dentro de la UE, sino que su protección va a tener efectos más allá de aquella, para reconocerse también en las cadenas de valor de empresas fuera de la Unión.

Con esos fundamentos subjetivos (las empresas a las que les sería aplicable la Directiva) y objetivos (la potencialidad o la realidad de efectos adversos en Derechos humanos o medio ambiente de sus actividades o de las entidades que con aquellas tengan determinadas relaciones comerciales), el art. 4 de la propuesta regula las denominadas como acciones de diligencia debida. En este sentido, obliga a los Estados miembros a velar para que las empresas lleven a cabo, conforme a los preceptos específicos que las desarrollan en la Directiva, acciones de integración de la diligencia debida en sus políticas; de detección de los efectos adversos reales o potenciales de los Derechos humanos y el medio ambiente; de prevención y mitigación de los efectos adversos potenciales, así como eliminación de los efectos adversos reales y minimización de su alcance; de establecimiento y mantenimiento de un procedimiento de denuncia; de supervisión de la eficacia de su política y sus medidas de diligencia debida; y de organización de una campaña de comunicación pública sobre diligencia debida.

Para finalizar, cabe mencionar que la Propuesta de Directiva diseña las obligaciones de los Estados de designar una o varias autoridades supervisoras para control el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida, y establece un sistema de responsabilidad civil por los daños causados por el incumplimiento de las acciones de diligencia debida, que según la primera doctrina sobre este asunto se configura básicamente como una obligación de medios⁹.

3. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL MARCO DE LA ACCIÓN DE LA UE POR UN TRABAJO DIGNO

Los diversos análisis que se han realizado sobre los efectos de la pandemia de la Covid-19 han puesto al descubierto el retroceso en la igualdad de género y de oportunidades entre hombres y mujeres, con ampliación de la brecha salarial y de pensiones en la pandemia¹⁰. Según los informes de los miembros nacionales en materia de género de la Red Europea de Expertos en Derecho de la Igualdad y la No Discriminación, la reacción de algunos gobiernos ha sido la de adoptar una perspectiva parcial de género sobre la pandemia, al tiempo que se aprobaban medidas sociales y económicas de gran alcance¹¹. En este sentido, se ha considerado que esta perspectiva parcial suele basarse en la idea de que el género sólo tiene una relevancia limitada en el mercado laboral, lo que

⁹ GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “El borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de *sostenibilidad*. Un análisis a la luz de las normas estatales y de la propuesta del Parlamento Europeo”, Trabajo y Derecho, n.º 88, 2022. En su estudio de la Propuesta de Directiva, la autora además llama la atención por la ausencia de una mención específica a la perspectiva de género o a la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad, pp. 16-23.

¹⁰ CASAS BAAMONDE, M. E.: “El Derecho del Trabajo en la emergencia de la pandemia de la Covid-19. ¿Y después?”. Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Políticas y Morales de la Académica Exma. Sra. D^a María Emilia Casas Baamonde. Sesión del día 30 de noviembre de 2021, p. 21: https://www.racmyp.es/docs/academicos/674/discursos/2022-11-30_-_discurso_ingreso_racmyp_de_dona_maria_emilia_casas_baamonde.pdf

¹¹ BÖÖK, B., VAN HOOFF, F., SENDEN, L. y TIMM, A.: “Gendering the COVID-19 crisis: a mapping of its impact and call for action in light of EU gender equality law and policy”, *European Equality Law Review*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, n.º 2, 2020.

es una idea errónea ya que el género no es marginal en el mercado laboral, así por ejemplo la mayoría de los cuidadores que con la crisis de la Covid-19 se han revelado como "esenciales" son mujeres; de hecho, el mercado laboral está profundamente marcado por el género y, de cara al futuro, todas las políticas sociales y económicas deberían tenerlo en cuenta¹². En conclusión, el marco de la progresiva recuperación de la epidemia la igualdad de género debe ser vista como un factor sustancial, y parcial o complementario de las medidas a tomar para resolver los efectos sociales y económicos que se vienen arrastrando desde hace varios años¹³.

No sólo ello, sino que más allá de la cuestión específica del género, se ha constatado también que las respuestas de emergencia de los gobiernos a la crisis, así como las de las instituciones internacionales, han afectado de forma desproporcionada a grupos ya desfavorecidos, aumentando las desigualdades por motivos de raza, etnia, género, edad y discapacidad, y afectando especialmente a las personas que se encuentran en las intersecciones de estas categorías, es decir, las peores consecuencias de la crisis laboral, económica y social derivadas de la Covid-19 se han cebado en mujeres que se han enfrentado a desigualdades que van más allá de las basadas en el sexo -por ejemplo, debido a su edad, raza o etnia, religión, orientación sexual, discapacidad o estatus de residencia-, dado que el riesgo de aumento de la violencia, así como el mayor riesgo de infección debido a la falta de acceso a la asistencia sanitaria o a las condiciones de vida de hacinamiento, se ven exacerbados por estos factores cruzados¹⁴. En consecuencia, las respuestas políticas sensibles al género deberían tener en cuenta estos diferentes impactos y adoptar un enfoque inter-seccional y de justicia social y del mercado de trabajo más amplio para abordar eficazmente estos aspectos, así como las crecientes desigualdades entre las mujeres menos cualificadas y las más cualificadas.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su art. 8, que dice que “En todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”, constituiría un buen fundamento para integrar la perspectiva de género en todas las acciones que se lleven a cabo, siguiendo al efecto la estrategia que ha plasmado la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, adoptada el 5 de marzo de 2020. Lanzada justo antes o en los albores de la mayor parte de las decisiones estatales de confinamiento en la UE por la expansión de la pandemia de la Covid-19, se establece que “la Comisión reforzará la integración de la perspectiva de género mediante su inclusión sistemática en todas las fases del diseño de las políticas en todos los ámbitos de actuación de la UE, tanto internos como externos. La estrategia se aplicará utilizando la interseccionalidad -la combinación del género con otras identidades o características personales y la forma en que estas intersecciones originan situaciones de discriminación singulares- como principio transversal”.

3.1. Tendencias en la integración de la perspectiva de género en la promoción del trabajo digno

La Resolución del Parlamento Europeo, *sobre la promoción de un trabajo digno para todos*, de 23 de mayo de 2007, ya citada anteriormente, había invitado a la Comisión y a los Estados miembros a integrar las dimensiones de género y de desarrollo en todas las políticas y programas que promuevan el trabajo digno y pedía a los Estados miembros que garantizaran igualdad de oportunidades de trabajo digno para hombres y mujeres, no sólo desde el punto de vista del acceso

¹² BÖÖK, B., VAN HOOF, F., SENDEN, L. y TIMM, A.: “Gendering the COVID-19 crisis: a mapping of its impact and call for action in light of EU gender equality law and policy”, op. cit, pp. 22 y ss.

¹³ Véanse las consideraciones de CASAS BAAMONDE, M. E: “El Derecho del Trabajo en la emergencia de la pandemia de la Covid-19. ¿Y después?”, ya citada, pp. 21 y ss.

¹⁴ BÖÖK, B., VAN HOOF, F., SENDEN, L. y TIMM, A.: “Gendering the COVID-19 crisis: a mapping of its impact and call for action in light of EU gender equality law and policy”, *European Equality Law Review*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, op. cit. 4.

al trabajo o de la promoción, sino también en lo que se refiere al nivel salarial. No solo ello, sino que también la Resolución, dentro de la promoción de un trabajo digno, también constataba la importancia de otras situaciones de discriminación, en particular la marginación de ciertas minorías por motivo de religión o raza constituye un obstáculo a la consecución de trabajo digno para todos en la UE y pedía por consiguiente a los Estados miembros que aún no lo hubieran hecho a que traspusieran la *Directiva 2000/43/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*.

Con ese antecedente, conviene retener la atención en la Comunicación de 23 de marzo de 2022 *sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible*: como se ha hecho referencia anteriormente, la Comunicación de la Comisión Europea hace referencia a que el enfoque integral que acoge para promover el trabajo digno en todo el mundo, también tiene por objeto promover la igualdad de género, añadiendo que su objetivo es promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como otras normas internacionales del trabajo, en particular mediante la ratificación y la ejecución efectiva de los convenios actualizados de la OIT y la promoción de la igualdad de género.

También se avanza en la Comunicación que su enfoque está en consonancia con el *Llamamiento mundial a la acción de la OIT*. Se ha de traer a colación, entonces, la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 17 de junio de 2021 sobre el *Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la Covid-19 que se inclusiva, sostenida y resiliente*. Esta resolución se hacía eco de que la crisis había afectado de forma desproporcionada a colectivos desfavorecidos y vulnerables y a las mujeres, debido entre otras causas a que han estado sobrerrepresentadas en los sectores más afectados; muchas de ellas siguen trabajando en primera línea, sosteniendo los sistemas del cuidado, las economías y las sociedades, y ocupándose además de la mayoría de las actividades del cuidado no remuneradas, lo que, según la OIT “pone de manifiesto la necesidad de que la recuperación tenga una perspectiva de género”.

Como resultado se ello, la Resolución de la Conferencia declara que los Gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores asumían el compromiso de situar el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, las necesidades de las personas más vulnerables y más afectadas por la pandemia, y el apoyo a las empresas sostenibles, el empleo y los ingresos en el núcleo de estrategias “con una perspectiva de género”.

A juicio de lo que va a verse, llama la atención que pese a la afirmación de la *Comunicación sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible* está en consonancia con el Llamamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo, en los primeros frutos que desprende, en particular la propuesta de diligencia debida de las empresas, se desconoce la integración de la perspectiva de género. En el marco del apartado de la Comunicación de la Comisión sobre la promoción del trabajo digno en el mundo, se expresa que la UE seguirá reforzando su estrecha cooperación con la OIT, con el objetivo de promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como otras normas internacionales del trabajo, en particular mediante la ratificación y la ejecución efectiva de los convenios actualizados de la OIT y la promoción de la igualdad de género. En todo caso, no se hacen más referencias a la necesidad de integrar la perspectiva de género más allá de considerarla como una cuestión transversal a los objetivos de trabajo decente.

3.2. El estado de la cuestión en la propuesta sobre diligencia debida de las empresas

Si nos centramos en el análisis de estas obligaciones de diligencia debida, se confirmar la ausencia de cualquier referencia expresa a su ejecución en función de la perspectiva de género. Las acciones o deberes de diligencia tanto en materia de Derechos humanos como respecto del medio ambiente, debida están regulados en forma neutra, lo que puede provocar que se hagan invisibles las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres, tanto desde un punto de vista general como

específicamente respecto de su presencia en las cadenas de suministro globales. Respecto del primero, cabe retener las advertencias que un Grupo de expertos de la Asamblea General de Naciones Unidas lanzó en 2019 en el sentido que las mujeres están excesivamente representadas en el trabajo informal, ocasional y a tiempo parcial en todo el mundo, y advertía que dado que las políticas de comercio e inversión suelen ser neutrales en cuanto al género, tienden a exacerbar las discriminaciones existentes contra las mujeres¹⁵. Así, los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales, la evasión de impuestos, las medidas de austeridad y la privatización de los servicios públicos también afectan a las mujeres de manera diferente y desproporcionada. A su vez, enfatizaba que las mujeres también están sobrerrepresentadas en las cadenas de suministro de numerosas industrias, donde son más vulnerables a la explotación y los abusos¹⁶. Por esa razón, en el Informe del Grupo de expertos de la Asamblea General de Naciones Unidas se adoptaban unas Directrices de género para los principios rectores sobre las empresas y los Derechos humanos para que todas las empresas respetasen los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, una de esas directrices (17) establece que “las empresas deben integrar expresamente una perspectiva de género en todas las etapas de los procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos que pongan en práctica para cumplir los Principios Rectores”.

También ha sido visto así por la UE. Como manifiesta la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, que incluye recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa¹⁷, “los efectos adversos en los derechos humanos, el medio ambiente y la buena gobernanza no son neutrales en lo que atañe al género”. Y en este sentido, anima a las empresas “a integrar la perspectiva de género en sus procesos de diligencia debida. Pueden encontrar orientación al respecto en el folleto de la ONU Perspectiva de género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”, al que anteriormente se ha hecho referencia.

Ha sido constatado por estudios relativos a la presencia de mujeres trabajadoras en las cadenas de suministro globales que las economías impulsadas en muchas regiones del mundo por la exportación dependen de la explotación de las trabajadoras como ventaja comparativa, lo que lleva a que la atracción de trabajadoras mal pagadas, menos sindicalizadas y más "flexibles" (o desesperadas) ha impulsado grandes beneficios en la cadena de suministro mundial¹⁸. De hecho, las marcas multinacionales de sectores como la confección y el textil, el calzado, la electrónica de consumo, los juguetes y la automoción, pero también las telecomunicaciones (por ejemplo, los servicios de call-centers), la alimentación y las bebidas -por nombrar sólo algunos- se han beneficiado de la mano de obra barata y de las regulaciones medioambientales y laborales a menudo débiles que imperan en muchas economías en desarrollo, constituyendo en algunos casos las trabajadoras el grueso de la mano de obra en las fábricas de bienes y en las explotaciones agrícolas que producen para las cadenas globales de suministro¹⁹. También se ha advertido en relación a las formas contemporáneas de la esclavitud, que las trabajadoras de las cadenas de suministro global

¹⁵ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Dimensiones de género de los principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos. Informe del Grupo de trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. 24 de junio a 12 de julio de 2019.

¹⁶ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Dimensiones de género de los principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos. Informe del Grupo de trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. 24 de junio a 12 de julio de 2019. El Informe hace referencia en este punto a un estudio del Danish Institut for Human Rights: *Women in Business and Human Rights*, 2018).

¹⁷ Referencia. 2020/2129(INL).

¹⁸ BOURKE MARTIGNONI, J. y UMLAS, E.: *Gender-responsive Due diligence for Business Actors*, Academy Briefing, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Academy%20Briefing%2012-interactive-V3.pdf>

¹⁹ BOURKE MARTIGNONI, J. y UMLAS, E.: *Gender-responsive Due diligence for Business Actors*, op. cit., pp. 14 y ss.

"son especialmente vulnerables a la explotación en ciertos sectores, dado el nexo de la discriminación y la desigualdad de género"²⁰.

Cuestión que aún es más punzante cuando al factor género se le cruza la categoría de migrante, ya que el aislamiento y de dependencia económica y social en las que pueden encontrarse muchas de estas mujeres las hace aumentar su exposición a todo tipo de acoso sexual y otras violaciones de sus derechos básicos. Por esa razón, también resulta necesaria la promoción de que un enfoque de género en la toma de decisiones por parte de los Estados y las empresas en materia de diligencia deba tener en cuenta el carácter cruzado de la discriminación²¹.

En conclusión, la integración de la perspectiva de igualdad de género en materia de diligencia debida no ha sido incorporada como referente de las acciones que la ejecutan, pese a que algunas iniciativas del Parlamento Europeo lo habían tomado en consideración, por ejemplo la *Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la gobernanza empresarial sostenible*²², en la que al tratarse del deber de diligencia de los consejeros y medidas adicionales para lograr que la gobernanza empresarial esté más orientada a la sostenibilidad, el Parlamento Europeo opina que las estrategias podrían incluir también una política interna en materia de salarios justos basada en un salario digno por país, una política de igualdad de género y una política que garantice que los derechos de los trabajadores se integren mejor en las actividades empresariales.

Esas referencias tampoco han sido asumidas globalmente en la Propuesta de Directiva sobre diligencia debida, exceptuando la prohibición de discriminación por razón de sexo, incluida la producida en materia de salarios. Como se ha avanzado anteriormente, por efectos adversos a los Derechos humanos y al medio ambiente se consideran las consecuencias negativas para las personas (de forma neutra, por tanto), resultantes del incumplimiento de alguno de los derechos o las prohibiciones enumerados en la Sección II de la Parte I del Anexo de la propuesta de Directiva, y consagrados en los convenios internacionales que figuran en la Sección II de la propia Parte I.

En relación a la cuestión de la igualdad de género y la discriminación por razón de sexo, debe reseñarse que como violación prohibida en la sección I se encuentra la relativa a "la prohibición de trato desigual en el empleo, a menos que lo justifiquen los requisitos del puesto de trabajo, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de remuneración, 1951 (n.º 100), los artículos 1 y 2 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n.º 111) y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la desigualdad de trato incluye, en particular, el pago de una remuneración desigual por un trabajo de igual valor". A su vez, en la sección II de la parte I, aparecen listados como convenios básicos y fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo que consagraría aquella prohibición de la sección I, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n.º 111) y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).

Por tanto, en la propuesta de Directiva únicamente se asume la no discriminación por razón de sexo en relación a los Convenios mencionados como impacto adverso en materia de Derechos humanos; en todo caso, las obligaciones de diligencia debida que deben desplegarse no integran la perspectiva de género para poder evitar y eliminar esos efectos negativos.

4. TRATAMIENTO DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES EN LAS INICIATIVAS DE TRABAJO DIGNO DE LA UE

Al tratar anteriormente la Agenda 2030 de Naciones Unidas, se ha puesto de manifiesto la vinculación entre desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza, el trabajo decente y los

²⁰ BOURKE MARTIGNONI, J. y UMLAS, E.: *Gender-responsive Due diligence for Business Actors*, op. cit., pp. 14 y ss.

²¹ BOURKE MARTIGNONI, J. y UMLAS, E.: *Gender-responsive Due diligence for Business Actors*, op. cit., pp. 63.

²² Referencia: 2020/2137(INI).

trabajadores migrantes, en particular a los efectos de proteger sus derechos laborales, en particular las mujeres. A mi modo de ver, esa triple conexión ampara la realización de políticas y de normativas internacionales y nacionales que promuevan el tratamiento igual y no discriminatorio respecto de los trabajadores en el mercado de trabajo, pero también la dotación de instrumentos que canalicen el acceso de los trabajadores migrantes a los Estados de destino. A este último objetivo tiende, por cierto, el Pacto de Naciones Unidas sobre una Migración segura, ordenada y regular de 2018²³.

Una visión sinóptica de las relaciones de trabajo y de migración en el mundo, que se configure con los valores propios del trabajo decente y de desarrollo sostenible, como son la creación de empleos de calidad, el respeto de derechos laborales y protección social para todos y el interés de la aportación de los migrantes tanto para los Estados de empleo como de origen, impone que se adopten medidas normativas y políticas que favorezcan su movilidad y su integración en el mercado de trabajo al que accedan. Ya en el 2006, la Comunicación de la Comisión Europea titulada *Promover un trabajo digno para todos. Contribución de la Unión a la aplicación de la agenda del trabajo digno en el mundo, manifestaba que esa agenda no solo tenía* por objeto garantizar una base mínima de derechos, sino también orientar el desarrollo en torno a valores y principios de actuación y gobernanza que asocian la competitividad económica con la justicia social. En este marco, la Comunicación promovía la gobernanza internacional y multilateral con el fin de “gestionar mejor las migraciones económicas”.

A continuación, pasan a reseñarse algunas de las cuestiones que con más fuerza están emergiendo en relación a la constatación de derechos laborales por parte de los trabajadores migrantes en la consecución de un trabajo digno, así como también las iniciativas habidas para facilitar su acceso al mercado laboral en la UE, cuestión que, a mi parecer, también debe configurar el goce de un trabajo digno para aquellos.

4.1. Principales problemas en relación a los trabajadores migrantes, en especial en las cadenas de valor y su tratamiento en la propuesta de Directiva de diligencia debida

El punto principal sobre el que debe descansar una política migratoria que tienda a buscar el trabajo decente es, siguiendo la estela de la Agenda de Desarrollo Sostenible, la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos, donde los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables a sufrírselos debido, entre otros factores, a que son empleados de forma general en trabajos que cumplen a regla de las 5p: pesados, peligrosos, precarios, poco remunerados, y penalizados socialmente²⁴, en un elevado porcentaje de casos, sobre todo por mujeres migrantes, factores que en todo caso, tienen implicaciones respecto de la elevada siniestralidad laboral del colectivo migrantes; también por las dificultades de los trabajadores migrantes para ocupar puestos de trabajo para los que están cualificados o que son de categoría inferior a sus titulaciones o competencias; la mayor posibilidad que tienen los trabajadores migrantes de emplearse en la economía informal; o la concentración de las mujeres en aquellos como el servicio doméstico sin una adecuada cobertura de sus derechos laborales o de protección social.

También, la desigualdad en el goce de las condiciones de trabajo respecto de los trabajadores del país al que han accedido a trabajar. Especialmente sensible es en este sentido la demostrada brecha salarial entre trabajadores migrantes y autóctonos. Especialmente demostrativo es el estudio

²³ Véase un estudio profundo de este pacto en RAMOS POLEY, L.: *Vías legales de acceso a España de personas migrantes con el objetivo de residir y trabajar. Especial atención al Pacto Mundial sobre Migración de Naciones Unidas*, 2022, <https://dugi-doc.udg.edu/handle/10256/20834>

²⁴ Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAAMONDE, M. E.: “Una propuesta sobre un Derecho del Trabajo renovado”, *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, n.º 8, 2020, comentando lo que a estos afectos también dice el Manifiesto por un Derecho del Trabajo sostenible, de los Profesores italianos Caruso, Del Punta y Treu.

realizado por la OIT sobre las diferencias salariales entre trabajadores migrantes y los nacionales²⁵, en el que se ha detectado que los trabajadores migrantes en los países de ingresos altos ganan alrededor de un 12,6% menos que los nacionales, en promedio. De hecho, dentro de un mercado laboral ya bastante desfavorable para los trabajadores migrantes en los países de renta alta, las trabajadoras migrantes se enfrentan a una doble penalización salarial, como migrantes y como mujeres, ya que la brecha salarial entre los hombres nacionales y las mujeres migrantes en los países de renta alta se estima en un 20,9%. Lo que es de interés es observar como el propio informe de la OIT señala que el mayor porcentaje de estas diferencias salariales no se consiguen explicar por las características del mercado laboral de los trabajadores inmigrantes y de los nacionales, sino que lo que subyace en ellas es la discriminación de los trabajadores inmigrantes en lo que respecta a la remuneración. De hecho, si se eliminase la parte no explicada de la diferencia salarial entre los inmigrantes, ésta casi desaparecería en muchos países y se invertiría en otros. Si los salarios se fijaran en función de factores como la educación, la experiencia y la edad, la brecha salarial de los inmigrantes se mantendría muy baja en muchos países e incluso se invertiría a favor de los trabajadores inmigrantes en algunos países.

Por lo que hace a las cadenas mundiales de suministro, la Conferencia Internacional del Trabajo²⁶ ha reconocido que aquellas han brindado nuevas oportunidades de empleo en las economías emergentes y en desarrollo, en particular para los trabajadores con dificultades para acceder al empleo remunerado o foral, como son los trabajadores migrantes. No obstante, la otra cara de la moneda es que estos suelen hallarse en modalidades de empleo atípicas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En lo que atañe a la protección efectiva de los derechos laborales de los trabajadores migrantes en las cadenas de suministro, las deficiencias en materia de aplicación de la legislación y la fragmentación de las normas, las iniciativas políticas y las responsabilidades de las partes interesadas pueden plantear serios problemas y dar pie a infracciones. Numerosos trabajadores migrantes afrontan condiciones laborales adversas, sobre todo si se hallan en situación irregular y están empleados en la economía informal; a su vez, el informe hace una referencia especial a dos cadenas de suministro específicas, la relacionada con la elaboración de productos electrónicos de un lado, y del sector pesquero por otro. Respecto de la primera, la Conferencia destaca que en las cadenas de suministro de productos electrónicos, las condiciones laborales, el número de horas de trabajo y la presión por producir que se imponen en esa cadena de suministro a los trabajadores, en particular a los trabajadores migrantes, han dado lugar en algunos casos a disturbios, huelgas e incluso suicidio de trabajadores en distintos lugares de producción en los últimos años. Por su parte, en la cadena mundial de suministro del sector pesquero, se constata un grave deterioro de los derechos de los trabajadores, sobre todo de los migrantes. Numerosos informes revelan diversas prácticas abusivas y de explotación a lo largo de toda la cadena de suministros, relacionadas en particular con el trabajo infantil y el trabajo forzoso, inclusive en buques que realizan largos recorridos.

Pese a estas constataciones, la Comunicación *sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible* no hace ninguna referencia específica a los trabajadores migrantes. Tampoco lo hace la Propuesta de Directiva sobre diligencia debida. De hecho, en el Anexo de la Propuesta, que es donde aparecen los derechos o prohibiciones (así como los convenios internacionales donde están regulados), cuyo incumplimiento activa las acciones empresariales de diligencia debida, tampoco incluyen los Derechos o los convenios específicos para los trabajadores migrantes.

En este punto se ha de recordar que la Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de mayo de 2007, sobre la promoción de un trabajo digno para todos²⁷, celebraba la voluntad de los Estados

²⁵ ILO: "The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals", 2020.

²⁶ CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: 105ª reunión, Informe IV: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.

²⁷ Referencia: (2006/2240 (INI)).

miembros de ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, así como los Convenios n.º 97 y 143 de la OIT, en el marco de un planteamiento coherente sobre a la migración internacional por motivos laborales. Esta conexión entre el trabajo digno con la protección de trabajadores migrantes no se ha visto reconocida en la propuesta de Directiva de diligencia debida. La única referencia explícita a trabajadores migrantes se halla en la memoria sobre la propuesta de Directiva, en particular cuando trata sobre el contexto de la propuesta, y más en concreto, al abordar la coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial, hace una única referencia expresa a la inmigración cuando expresa que la Directiva, al adoptarse, “complementará la Directiva sobre sanciones a los empleadores, que prohíbe el empleo de nacionales de terceros países en situación irregular, incluidas las víctimas de la trata de seres humanos. La Directiva sobre sanciones a los empleadores establece normas mínimas sobre las sanciones y otras medidas que deben aplicarse en los Estados miembros a los empleadores que infrinjan las disposiciones de la Directiva”. Pero tras esa proclamación, debe confirmarse que en la Sección 1 (Violaciones de derechos y prohibiciones incluidas en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos (sección I) de la Parte I del Anexo a la propuesta de Directiva no se contiene ninguna referencia específica a Derechos de los trabajadores migrantes o a prohibiciones a incumplimientos específicos de su normativa internacional reguladora. De hecho, en la Sección 2, sobre Convenios sobre derechos humanos y libertades fundamentales, no se hace ninguna mención a Convenios de la Organización Internacional del Trabajo como son los Convenios núm. 97, *sobre los trabajadores migrantes (revisado)*, de 1949, ni al Convenio núm. 143 *sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)*, 1975.

Tal vez, la implicación de trabajadores migrantes en relación a sus intereses específicos en el marco de las obligaciones de diligencia debida de las empresas podría resultar de lo que se podría denominar como cláusula de cierre para la detección de un efecto adverso para los Derechos humanos en el caso de incumplimiento de un Derecho que no se encuentra listado en el Anexo. En este sentido, el apartado 21 de la sección I de la Parte I del Anexo califica como violación de derecho, aquella que se produzca respecto de un derecho no contemplado en los puntos 1 a 20 de dicha sección, pero incluido en los acuerdos sobre derechos humanos mencionados en la sección 2, que menoscabe directamente “un interés jurídico” protegido en dichos acuerdos, y “siempre que la empresa en cuestión haya podido determinar razonablemente el riesgo de tal menoscabo y cualquier medida adecuada que deba adoptarse para cumplir las obligaciones” a que se refiere la Directiva, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes de sus operaciones, como el sector y el contexto operativo. Por tanto, a tenor del Anexo de la propuesta de Directiva (no del propio clausulado de ésta, aunque ya está referenciada esta cuestión en el preámbulo de la misma), para garantizar una cobertura exhaustiva de los derechos humanos, una violación de una prohibición o de un derecho no contemplados específicamente en dicho anexo “que menoscabe directamente un interés jurídico protegido en dichos convenios” también debe formar parte de los efectos adversos sobre los derechos humanos abarcados por la presente Directiva si así es determinado por la empresas en función de los parámetros que fija el apartado 25.

En conclusión, los requisitos para reconocer un efecto adverso en Derechos humanos pasar por vulnerar algún acuerdo o convenio listado en el Anexo de la Propuesta, pero no uno de los derechos previstos también en ese Anexo, si ese incumplimiento menoscaba un interés jurídico protegido por aquellos acuerdos y si a empresa en cuestión lo determina razonablemente. No se puede afirmar que esta cláusula de cierre posibilite la atención a la vulneración de derechos de trabajadores migrantes en situación irregular en materia específicamente laboral a tenor del listado de convenios que aparecen listados en el Anexo. Respecto de los trabajadores migrantes con autorización de residencia y trabajo podría pensarse en algún tipo de cobertura siempre que su problemática pueda relacionarse con alguna cuestión de discriminación (por raza o etnia, por ejemplo) respecto de los convenios listados en el Anexo, pero sin entrar en la protección en función de su estatuto ya que los convenios de la OIT 97 y 143 no aparecen referenciados. En definitiva, una

situación de ausencia de cobertura protectora la prevista por el Anexo de la propuesta de Directiva en relación a los trabajadores migrantes en las cadenas de valor en relación de empleo que dispongan, y especialmente de los que se encuentran en situación irregular.

4.2. El nuevo paquete migratorio de la UE favoreciendo las migraciones legales de carácter laboral

La Comunicación de la Comisión Europea de 27 de abril de 2022 titulada “Attracting skills and talent to the EU” (en traducción libre, *Atraer capacidades y talento a la UE*) ha tenido por objetivo abrir una nueva etapa de favorecimiento de las migraciones legales de carácter laboral²⁸. Para justificarlo, la Comisión Europea constata que tras la pandemia hay escasez de mano de obra en determinados sectores, de hecho, afirma la necesidad de nuevos trabajadores en sectores con carencias estructurales, como el turismo, la hostelería, las tecnologías de la información, la sanidad y la logística. Como argumento adicional está el contexto demográfico ya que la UE tiene una población activa que envejece y disminuye, por lo que, como diagnóstica la Comisión, la UE debe solventar el déficit de mano de obra en sectores específicos y en regiones determinadas, sobre todo derivado de la diferencia de niveles de desarrollo entre ellas, cubriendo “todo tipo de niveles de cualificación”.

Según la Comisión, para hacer frente a estas crecientes necesidades del mercado laboral, vinculadas a las tendencias demográficas y a la escasez, no basta con movilizar la mano de obra nacional o facilitar la movilidad intracomunitaria, sino que la UE debe ser más atractiva para “los talentos de todo el mundo”. A mi modo de ver, dentro de esta llamada a los talentos se incluyen los trabajadores extranjeros altamente cualificados, cuya directiva reguladora ha sido modificada en el último año, pero también otros tipos de trabajadores con diferente nivel de cualificación. De hecho, la Comunicación señala que la búsqueda de mayor atractivo para los trabajadores migrantes no sólo puede derivar de los objetivos que persiguió la modificación de la Directiva sobre trabajadores altamente cualificados, sino que todos aquellos aspectos que lo persigan “deberían reforzarse también para otras categorías de inmigrantes, junto con medidas para luchar contra la explotación laboral y la discriminación”.

Para llevar a cabo su nueva política sostenible en materia de migración legal, la Comisión propone varios pilares donde debe destacarse la importancia que se vuelve a conceder a la vía legislativa, es decir, la legislación europea en forma de tratados ha de devenir un elemento fundamental en el favorecimiento de las migraciones laborales por vías regulares.

Por un lado, propone un pilar legislativo en el que se propone la modificación de la *Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración* por un lado, y la *Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro*, por otro.

Por lo que hace a la Directiva 2003/109/CE, se ha de partir de la base que su modificación también ha sido pedida por la *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre política y legislación en materia de migración legal*²⁹. Para el legislativo europeo, esta Directiva está infrautilizada en su vertiente de movilidad por toda la UE, cuestión que la reforma impulsada por la Comisión quisiera solventar a través de diversas medidas. Un aspecto que deberá ser objeto de atención es la forma en la que se concreta la reforma, ya que a priori, esta previsión no es abrir una nueva vía legal a los migrantes

²⁸ Brussels, 27.4.2022. COM(2022) 657 final.

²⁹ Estrasburgo, 25 de noviembre de 2021, referencia 2020/2255 (INL).

para acceder a la Unión para trabajar, sino reformular una normativa europea ya existente para favorecer que aquellos que hayan obtenido ya una autorización de residencia permanente, puedan desplazarse y trabajar en los Estados miembros más allá del Estado miembro que se la concedió. De hecho, se deberá velar para que las facilidades que se obtengan para la obtención del nuevo estatuto de residente de larga duración UE no sea objeto de limitación en función de niveles de cualificación, así como también velar para que el otorgamiento de estas facilidades de movimiento entre Estados no pueda conllevar desequilibrios en los mercados de trabajo de la Unión.

Respecto de la modificación de la Directiva 2011/98/UE, sobre permiso único, hay que recordar que esta actuación ya se preveía también en la Comunicación sobre el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, en la que se decía que dicha regulación no había logrado plenamente su objetivo de simplificar los procedimientos de admisión para todos los trabajadores de terceros países. El objetivo sería estudiar formas de simplificar y aclarar el ámbito de aplicación de la legislación, incluidas las condiciones de admisión y residencia para los trabajadores “con cualificaciones bajas y medias”. Se ha de recordar que la *Directiva 2011/98/UE* no regula específicamente las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países con “cualificación media o baja cualificación”. Naturalmente, los trabajadores extranjeros con medias o bajas cualificaciones pueden gozar, como el resto de trabajadores migrantes, del bloque de derechos sobre igualdad de trato y de garantías procesales al amparo de aquella Directiva, ahora bien, sus derechos no se establecen bajo un esquema específico de admisión en la UE. Dicho de otra manera, no existe ningún instrumento armonizado específico de la UE para la admisión de trabajadores con cualificación media o baja³⁰, como si sucede, v. gr., con el régimen de migrantes altamente cualificados. Ante esta constatación, las primeras voces de instancias de la UE como la Comisión Europea concluyeron que las consecuencias de la falta de normas armonizadas de admisión y residencia en la UE para atraer a nacionales de terceros países con baja y media cualificación eran difíciles de evaluar a la luz de las diferentes necesidades que enfrentan los Estados miembros con respecto a estos grupos de nacionales de terceros países³¹. Ahora bien, diversos factores que están emergiendo deben llevar a ver desde una óptica más aperturista la facilitación de extranjeros con bajas o medidas cualificaciones, lo que es lo mismo que decir, a favorecer la recepción de trabajadores migrantes de forma regular³².

Por otra parte, según la Comunicación de 27 de abril de 2022, en relación específica a la de permiso único, su objetivo sería racionalizar el procedimiento de solicitud y hacerlo más eficaz, entre otras medidas, permitiendo a los solicitantes pedir permisos “tanto desde los países no pertenecientes a la UE como desde los Estados miembros”; la reducción de la duración de los procedimientos de solicitud; el refuerzo de las garantías de igualdad de trato de los nacionales de países no comunitarios en comparación con los ciudadanos de la UE y mejorar su protección frente a la explotación laboral. Para luchar contra este drama, dice la Comunicación que, según las nuevas normas propuestas, el permiso único no estará vinculado a un solo empleador. Esto significa que, dentro del periodo de validez del permiso, los trabajadores tendrán derecho a cambiar de empleador sin dejar de residir legalmente en el Estado miembro. Además, la Comisión europea añade que esta propuesta incluye nuevas obligaciones para que los Estados miembros prevean inspecciones, mecanismos de control y sanciones contra los empleadores que infrinjan las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva.

Además de esas reformas legislativas, la Comisión Europea propone otros dos pilares, uno operativo y el otro prospectivo o de futuro, donde cabe destacar la cooperación con países terceros a

³⁰ EUROPEAN COMMISSION: *Legal Migration Fitness Check Final Evaluation Report. Supporting study. Written by ICF Consulting Services Limited*, June 2018, p. 84.

³¹ EUROPEAN COMMISSION: *Legal Migration Fitness Check Final Evaluation Report...*, *op. cit.*, p. 84.

³² Para un análisis más profundo de estas cuestiones véase CAMAS RODA, F.: “Propuestas de reforma de la normativa de inmigración en el marco del mercado de trabajo impulsadas por las instituciones de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 59, 2022.

través de las “asociaciones para el desarrollo de talentos”. Estas asociaciones no solo deben buscar la cobertura de necesidades de mano de obra en la UE sino que, según la Comisión, deben combinar el apoyo directo a los programas de movilidad para el trabajo o la formación con el desarrollo de capacidades y la inversión en capital humano, incluido el desarrollo de capacidades, la educación y la formación profesional y la puesta en marcha de programas de intercambio basados en el trabajo. En definitiva, “deben transformar el riesgo de fuga de cerebros de los países socios en una ganancia de cerebros para todos los socios”.

Finalmente, en el pilar prospectivo (o de mira del futuro) se ha de subrayar el protagonismo que se concede a que se atraigan “a los trabajadores de cuidados de larga duración” de países no pertenecientes a la UE. Esta especificidad la justifica la Comisión en el hecho de adoptar un enfoque gradual respecto a las migraciones legales de carácter laboral: en este sentido, la Comisión opone centrarse primero en un sector en el que es claramente beneficioso actuar a nivel de la UE: los cuidados de larga duración. De hecho, la Comisión se basa en que, en el sector de los cuidados de larga duración, se prevé que de aquí a 2030 surjan hasta 7 millones de puestos de trabajo para los profesionales de la salud asociados y los cuidadores personales, que sólo estarán parcialmente cubiertos por el mercado laboral de la UE.

De forma directa respecto de este sector, la Comisión Europea dice que estudiará cómo atraer mejor a los “trabajadores de baja y media cualificación” que necesita el mercado laboral de la UE. En este marco, la Comisión apela a las anteriormente mencionadas Asociaciones de Talentos, que se deben dirigir a todos los niveles de cualificación, incluidos los de baja y media cualificación.

Añade la Comisión que pondrá en marcha una cartografía de las condiciones y los derechos de admisión de los cuidadores de larga duración procedentes de países no pertenecientes a la UE en los Estados miembros, así como de las necesidades al respecto, con el fin de estudiar el valor añadido y la viabilidad de desarrollar un régimen legal de admisión a escala de la UE para atraer a estos trabajadores.

5. CONCLUSIONES

El objeto de este trabajo ha sido principalmente el de abordar el análisis de la Comunicación que la Comisión Europea ha adoptado con fecha de 23 de marzo de 2022 *sobre el trabajo digno en todo el mundo para una transición justa a escala mundial y una recuperación sostenible* en función de dos parámetros: la acogida de la perspectiva de la igualdad de género en sus propuestas, y el tratamiento de los trabajadores migrantes. Se acogen estos dos aspectos porque, como este estudio también ha querido subrayar, la igualdad de género es un factor esencial para solventar los problemas del mercado de trabajo en el ámbito nacional y en el marco mundial, y respecto de los trabajadores migrantes, porqué más allá de verlos como un colectivo especialmente vulnerable ante las crisis que han venido afectando a nuestras sociedades, y en especial la del Covid-19, su aportación y, por tanto, la facilitación de canales legales para que puedan venir a trabajar a nuestros países, se erigen en factores esenciales para el mantenimiento de las instituciones económicas, sociales y laborales.

Con esa base, este trabajo ha realizado un análisis de la propuesta de la Comisión Europea de adoptar una Directiva sobre diligencia debida de las empresas respecto de las cadenas de suministro global. La conclusión es que esta propuesta es ciertamente pobre en integrar la perspectiva de género en su alcance: si bien es cierto que el incumplimiento de la no discriminación entre hombre y mujer especialmente en materia de salario por un trabajo de igual valor se considera un impacto adverso en materia de Derechos humanos que activa las obligaciones de diligencia debida previstas en la propuesta, ninguna de estas obligaciones, en cambio, integra la perspectiva de género en el momento en que se ejecutan.

La ausencia de la referencia a los derechos de los trabajadores migrantes es aún más perceptible en la propuesta de Directiva sobre diligencia debida en las cadenas de suministro global

partiendo de la base de que aquellos ocupan en gran medida el trabajo en éstas. De hecho, en el Anexo de la Propuesta, que es donde aparecen los derechos o prohibiciones (así como los convenios internacionales donde están regulados), cuyo incumplimiento activa las acciones empresariales de diligencia debida, tampoco incluyen los Derechos o los convenios específicos para los trabajadores migrantes.

Es urgente reparar que en que la triple conexión de los Objetivos previstos por Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible, Trabajo decente y trabajadores migratorios deben llevar en todo caso a una facilitación de los movimientos de trabajadores entre países, algo a lo que tiende también el Pacto de Naciones Unidas sobre migraciones seguras y ordenadas y regulares (2018). Esta faceta sí que está siendo objeto de atención preferente por la Comisión Europea y por las tendencias que se abren paso sobre migraciones legales de carácter laboral durante el año 2022. Migraciones que han de centrarse tanto en trabajadores cualificados, como en trabajadores que no lo son.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Dimensiones de género de los principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos. Informe del Grupo de trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. 24 de junio a 12 de julio de 2019.
- BÖÖK, B., VAN HOOF, F., SENDEN, L. y TIMM, A.: “Gendering the COVID-19 crisis: a mapping of its impact and call for action in light of EU gender equality law and policy”, *European Equality Law Review*, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, n.º 2, 2020.
- BOURKE MARTIGNONI, J. y UMLAS, E.: *Gender-responsive Due diligence for Business Actors*, Academy Briefing, The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2018: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Academy%20Briefing%202012-interactive-V3.pdf>
- CAMAS RODA, F.: “Propuestas de reforma de la normativa de inmigración en el marco del mercado de trabajo impulsadas por las instituciones de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 59, 2022.
- CAMAS RODA, F.: *Trabajo decente e inmigrantes en España. Un estudio sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes y del objetivo internacional del trabajo decente*, Huygens, 2016, pp. 39 y ss.
- CASAS BAAMONDE, M. E.: “El Derecho del Trabajo en la emergencia de la pandemia de la Covid-19. ¿Y después?”. *Discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Políticas y Morales de la Académica Exma. Sra. D^a María Emilia Casas Baamonde. Sesión del día 30 de noviembre de 2021, p. 21*: https://www.racmyp.es/docs/academicos/674/discurso/2022-11-30_-_discurso_ingreso_racmyp_de_dona_maria_emilia_casas_baamonde.pdf
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE). Material inédito. Borrador de opinión. (*Borrador de opinión sobre el Trabajo decente en el mundo; documento preparatorio para la preparación de la Audición Pública del CESE sobre esta temática el 4 de mayo de 2022*): <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/decent-work-worldwide>
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: 105ª reunión, Informe IV: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016.
- EUROPEAN COMMISSION: *Legal Migration Fitness Check Final Evaluation Report. Supporting study. Written by ICF Consulting Services Limited*, June 2018.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: “El borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Un análisis a la luz de las normas estatales y de la propuesta del Parlamento Europeo”, *Trabajo y Derecho*, n.º 88, 2022.
- ILO: “The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals”, 2020.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Día del Trabajo Decente 2019. Estado del Trabajo Decente en el Mundo. 7 octubre.
- RAMOS POLEY, L.: *Vías legales de acceso a España de personas migrantes con el objetivo de residir y trabajar. Especial atención al Pacto Mundial sobre Migración de Naciones Unidas*, 2022, <https://dugi-doc.udg.edu/handle/10256/20834>
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAAMONDE, M. E.: “Una propuesta sobre un Derecho del Trabajo renovado”, *Revista de Derecho de las Relaciones Laborales*, n.º 8, 2020.
- SPINACI, S.: *Briefing: EU Legislation in Progress*: “Corporate sustainability due diligence. Could value chains integrate human rights and environmental concerns?”, European Parliamentary Research Service, 2022.