

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe relativo a la Iniciativa InFocus sobre las ZFI: últimas tendencias y novedades en materia de políticas en las ZFI**1. Antecedentes**

1. En marzo de 2003 el Consejo de Administración examinó un informe titulado «Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)»¹. En él se solicitaba a la Oficina que siguiera examinando las cuestiones tratadas «desde una perspectiva integrada que abarque todos los aspectos del trabajo decente, en un principio sobre una base nacional, subregional o regional dentro de un marco tripartito, y a que comunique a la Comisión en una fecha ulterior los resultados de los trabajos de investigación y las demás actividades llevadas a cabo»². El Programa y Presupuesto para 2006-2007 contenía una asignación para una Iniciativa InFocus sobre las zonas francas industriales. En marzo de 2007 el Consejo de Administración señaló que era necesario seguir trabajando en dicha Iniciativa y, a tal efecto, decidió asignar 200.000 dólares de los Estados Unidos al Sector de Diálogo Social³.
2. El presente informe se basa en documentos actualizados de información general y en estudios por país encargados por la Oficina con el objeto de ofrecer un panorama completo de la situación en las ZFI, especialmente en lo que respecta a las tendencias macroeconómicas, el empleo y las condiciones de trabajo. Siempre que ello sea posible, este informe examina la situación existente dentro y fuera de las ZFI de los países objeto de estudio. A fin de identificar las necesidades en materia de asistencia y asesoramiento por parte de la Oficina en el bienio 2008-2009, el informe hace especial hincapié en la repercusión que tienen las ZFI en los países en desarrollo y en los mercados emergentes.
3. Si bien las ZFI adoptan formas y reciben nombres distintos en cada país, la OIT las ha definido en general como «zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto

¹ Documento GB.286/ESP/3.

² Documentos GB.286/15 y GB.286/205.

³ Documento GB.298/8/3 (Rev.).

grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados»⁴. A menos que se indique de otro modo, esta es la definición de ZFI que se utiliza en el presente informe.

4. Las ZFI experimentaron un desarrollo importante tras la Segunda Guerra Mundial debido a la creciente especialización internacional, a la expansión de las actividades manufactureras de las empresas transnacionales y al hecho de que los países de acogida de tales empresas se orientaban cada vez en mayor medida hacia la exportación. Aunque en la actualidad existen en todos los países, las ZFI se establecieron principalmente en los países en desarrollo con el objeto de atraer la inversión extranjera y para el fortalecimiento y diversificación de sus exportaciones. Si bien en muchos países la producción de las ZFI sigue centrándose principalmente en los textiles, un número de países cada vez mayor ha diversificado su producción de forma paulatina. Por ejemplo, las exportaciones de Costa Rica, que se basaban en las prendas de vestir, comprenden ahora otros productos manufacturados que incluyen los productos electrónicos y los productos farmacéuticos. En el caso de la India, si bien es cierto que los productos textiles siguen constituyendo un sector fundamental, las ZFI representan la mayor parte de la producción y exportación de los productos del cuero, de los productos alimenticios y de los productos electrónicos del país. En esta evolución han influido varios factores, como la expiración del Acuerdo Multifibras (AMF) a finales de 2004. El desarrollo de las ZFI en los últimos años también se ha caracterizado por una diversificación de las inversiones. Las empresas asiáticas invierten cada vez más en América Latina y en África.
5. Además, con el tiempo las ZFI han evolucionado desde las actividades iniciales de ensamblaje y simple procesado para incluir zonas de alto nivel tecnológico y científico, zonas financieras, centros logísticos e incluso centros turísticos. En la actualidad, su forma física incluye no sólo zonas de tipo enclave, sino también zonas de una sola rama de actividad, zonas de un solo producto básico y zonas de una sola factoría o de una sola empresa. Las ZFI ofrecen incentivos económicos especiales tales como instalaciones industriales libres de aranceles, exentas de impuestos y orientadas a la exportación, así como incentivos a la inversión, administración simplificada, servicios públicos con tarifas económicas e infraestructuras de mejor calidad que las que existen fuera de las zonas. Además, en algunos países se otorgan a las ZFI ciertas exenciones de las disposiciones de la legislación laboral nacional.
6. Se estima que en la actualidad existen aproximadamente 3.500 ZFI en todo el mundo, las cuales funcionan en cerca de 130 países y territorios y emplean alrededor de 66 millones de personas. En 2002 existían ZFI en cerca de 116 países; en cambio, en 1975 sólo existían en 25 países. En Costa Rica el número de empresas establecidas en las ZFI pasó de 168 en 1997 a 227 en 2005. En Madagascar, el número de estas empresas ascendió de 132 en 2002 a 202 en 2006⁵.
7. No obstante, entre 2002 y 2006 las exportaciones de las ZFI aumentaron de forma significativa en algunos países (por ejemplo en Bangladesh (26 por ciento), Madagascar (111 por ciento), Maldivas (261 por ciento) y Sri Lanka (15 por ciento)), pero disminuyeron en otros (como en Filipinas (31 por ciento), México (-43 por ciento) y Túnez (-35 por ciento)). Las exportaciones de las ZFI representaron el 52 por ciento de las

⁴ OIT: Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales (Ginebra, 1998), documento TMEPZ/1998, pág. 3.

⁵ No existen datos fiables y detallados sobre las tendencias del empleo en las ZFI en todo el mundo. Así pues, las estimaciones que figuran en el presente documento se basan en la información disponible y en las proyecciones realizadas a partir de la documentación sobre China. Estas estimaciones deben utilizarse con cautela ya que únicamente son indicativas y tienen por objeto servir de base para futuros debates.

exportaciones nacionales de Costa Rica en 2006 (porcentaje que en 1997 había sido del 21 por ciento) y el 56 por ciento de las exportaciones nacionales de Madagascar en 2005. En China, el porcentaje del PIB generado en 2005 por las zonas de desarrollo ⁶ fue del 68 por ciento y, ese mismo año, el porcentaje del volumen total de intercambios comerciales de estas zonas fue del 87 por ciento.

8. Los Acuerdos de la OMC tienen ciertas implicaciones para las ZFI, aún cuando en dichos acuerdos no se las mencione de forma explícita. Por ejemplo, de conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (el Acuerdo SMC), la mayoría de los países en desarrollo se beneficiaban de una exención total o de una exención durante los períodos de transición con miras a eliminar las subvenciones a la exportación, incluidos los tipos preferenciales, el régimen de franquicia arancelaria de los productos importados y las subvenciones a los servicios y transportes. En junio de 2007 el Comité SMC decidió conceder a 19 países prórrogas anuales del período de transición hasta 2015.
9. Además, las concesiones otorgadas en las ZFI podrían violar el principio de la igualdad de trato consagrado en la cláusula de la nación más favorecida del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Asimismo, podría plantearse un conflicto en relación con la obligación de trato nacional. Algunas de las actividades de las ZFI también podrían entrar en conflicto con el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.
10. La expiración del AMF, es decir, la eliminación de los contingentes en los textiles y las prendas de vestir de conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, ha tenido importantes repercusiones. Algunos países se han beneficiado considerablemente con la eliminación de los contingentes; por ejemplo, las exportaciones de textiles y prendas de vestir de la China se han triplicado en el período comprendido entre 2000 y 2006 (pasando de 361.000 millones de dólares a 954.000 millones de dólares). Otros países, como Bangladesh, Sri Lanka y Viet Nam, también han ganado importantes cuotas de mercado. Sin embargo, otros países como Costa Rica, República Dominicana y México han resultado muy perjudicados por la competencia internacional ⁷.
11. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) tienen por objeto reducir los obstáculos al comercio y a la inversión entre las partes. Ahora bien, se considera que las ZFI no forman parte del territorio aduanero nacional y su inclusión en los ACR podría fomentar la elusión en el comercio, ya que un país que produzca en la ZFI de un país miembro de un ACR y que no sea parte de dicho acuerdo podría beneficiarse de las condiciones favorables ofrecidas por el ACR. Además, este tipo de prácticas pueden afectar negativamente a las empresas locales de un país miembro de un ACR. A consecuencia de ello, algunos ACR han adoptado políticas restrictivas con el objeto de evitar la elusión de derechos. Por lo general, los programas de devolución de derechos han sido limitados y han ido acompañados de períodos de transición, como en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de los acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y Chile y entre la Unión Europea y México. En un estudio reciente realizado por la Organización de

⁶ Las zonas de desarrollo en China son ZFI localizadas en las principales ciudades e incluyen zonas especializadas como las zonas de desarrollo económico y tecnológico (ETDZ) y las zonas de desarrollo industrial de alta tecnología (HIDZ).

⁷ W. Milberg: *Export processing zones, industrial upgrading and economic development: A survey*, documento elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT, Departamento de Economía, New School for Social Research, págs. 17-23, en prensa.

Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁸ se señalaba que la ausencia en los ACR de disposiciones sobre el trato de las ZFI puede ocasionar incrementos imprevistos de la elusión en el comercio.

2. Los objetivos estratégicos de la OIT y las ZFI

Principios y derechos fundamentales

12. Tanto en la legislación como en la práctica, el respeto del derecho de sindicación y de negociación colectiva sigue constituyendo una de las principales preocupaciones en las ZFI. La mayor parte de las quejas recibidas por la OIT en relación con las ZFI tienen que ver con esta cuestión. El papel de los órganos de control de la OIT resulta fundamental para garantizar el cumplimiento, en la legislación y en la práctica, de los principios de libertad sindical en las ZFI. En este sentido, en un informe reciente⁹ se ha recopilado información sobre una serie de cuestiones relacionadas con las zonas como, por ejemplo, las restricciones jurídicas contra la sindicación y la afiliación a un sindicato, la práctica consistente en establecer listas negras de dirigentes sindicales, los actos de injerencia en los asuntos de las organizaciones de trabajadores, la negativa a negociar, el acoso, los actos de violencia y las represalias, las restricciones jurídicas contra la huelga, incluidas su prohibición mediante la clasificación de las ZFI como servicios esenciales, así como las excepciones y las ambigüedades relativas a la aplicación de la legislación laboral y al acceso a las zonas.
13. Prácticamente no existe ninguna organización de trabajadores en las ZFI de Costa Rica y, según la CSI, los pocos trabajadores sindicados están expuestos a acosos y despidos injustificados. En Indonesia existen numerosas restricciones a los derechos de los trabajadores, así como un fuerte rechazo del sindicalismo y actos de represión. En China la capacidad de negociación de los sindicatos oficiales es muy reducida.
14. En Madagascar sólo una de cada 62 empresas es parte en un convenio colectivo. Por otra parte, el 28 por ciento de las empresas no cuentan con ningún representante del personal y el 54 por ciento de los trabajadores no saben qué significa una negociación colectiva. Sin duda es indispensable impartir formación y movilizar a los trabajadores. En Sri Lanka la creación de los Comités de empresa en 1994, promovida por los empleadores y el Directorio de Inversiones (BOI), impidió la creación de sindicatos libres e independientes y el ejercicio del derecho de negociación colectiva. Estos Comités, que se hallan bajo el control del BOI, se crean sin consultar con los sindicatos y, según éstos, sus representantes no son elegidos libremente. Para representar a los trabajadores en la negociación colectiva el sindicato debe representar al 40 por ciento del personal; en caso contrario, los Comités de los empleadores emprenderán las negociaciones en su nombre. De aquí que los sindicatos hayan comenzado a agruparse en un colectivo denominado «Movimiento para el fomento de los derechos laborales en el sector de los textiles y prendas de vestir» (Apparel-Industry Labour Rights Movement) que, en determinadas condiciones, parece haber mejorado la cooperación entre los sindicatos y los Comités de empresa de los empleadores. Por otra parte, Sri Lanka señaló que en el BOI se ha creado una unidad de diálogo social y

⁸ M. Engman, O. Onodera y E. Pinali: *Export processing zones: Past and future role in trade and development*, OECD Trade Policy Working Paper No. 53, Working Party of the Trade Committee, documento TD/TC/WP(2006)39/FINAL, en prensa.

⁹ R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, documento de trabajo núm. 1, OIT (2007). Véase asimismo *2007 Annual survey of violations of trade unions rights*, ITUC.

negociación colectiva y que se han tomado medidas con miras a fomentar la negociación colectiva a nivel de las ZFI.

15. Varios países han señalado que están tomando medidas legislativas para llevar a la práctica todas las recomendaciones de los organismos de control. Por ejemplo, Nigeria y Pakistán señalaron que están adoptando este tipo de medidas para otorgar el derecho de sindicación a los trabajadores de las ZFI. Costa Rica señaló que ha emprendido una modificación de su Código del Trabajo con el objeto de introducir un procedimiento de investigación eficaz de las quejas sobre discriminación antisindical. Mauricio señaló por su parte que se adoptarán medidas jurídicas para fortalecer el proceso de negociación colectiva a nivel de las empresas.
16. En las ZFI de varios países se han establecido organizaciones de empleadores específicas, a menudo relacionadas con las federaciones nacionales de empleadores, como en el caso de Costa Rica, Madagascar, Mauricio y Sri Lanka. Muchas empresas de las ZFI también son miembros de otras organizaciones de empleadores como la cámara nacional de industria y la cámara de exportadores.
17. Existe discriminación por lo que respecta a la igualdad de remuneración y a la igualdad de trato entre trabajadores y trabajadoras de las ZFI. En Madagascar el salario medio de las trabajadoras de ZFI es más bajo que el de los trabajadores (8 por ciento menos en el caso de los empleos poco calificados y 20 por ciento menos en el de los puestos de dirección); a nivel nacional, el salario medio de las trabajadoras representa menos de dos tercios del salario de los trabajadores. Aunque por lo general se respetan los derechos de las mujeres embarazadas y de las madres jóvenes, todavía no han desaparecido por completo las prácticas discriminatorias (como la negativa a contratar mujeres embarazadas, la pérdida de puestos de trabajo y la denegación de la licencia de maternidad).
18. En la mayoría de las ZFI existe una mayor probabilidad de que los trabajadores migrantes sean víctimas de discriminación que los trabajadores locales. En Mauricio las ZFI emplean a 15.000 trabajadores extranjeros procedentes principalmente de China, India y Sri Lanka. Debido a los obstáculos lingüísticos y a las restricciones impuestas por los empleadores, los sindicatos tienen aún más problemas para organizar a los trabajadores inmigrantes que a los trabajadores locales. En China los nacionales extranjeros necesitan la aprobación de la oficina local del trabajo y los empleadores deben explicar por qué razón los trabajadores locales no pueden ocupar el puesto de que se trate. Existen asimismo muchos trabajadores migrantes internos que se desplazan desde las regiones pobres del interior a las regiones de la costa. Muy a menudo a los trabajadores migrantes de las ZFI no se les ofrece un contrato de trabajo formal. En Jordania, a pesar de la elevada tasa de desempleo, el nivel de empleo de trabajadores nacionales en las ZFI es muy bajo. La OIT está haciendo esfuerzos para reducir el grado de discriminación y para mejorar la protección social y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes en estas zonas. Entre las medidas previstas a tal efecto pueden señalarse el establecimiento de comités de trabajo tripartitos que tienen por finalidad resolver conflictos y proponer mejoras; el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inspección del trabajo; y la aplicación de mecanismos de supervisión de los procedimientos de contratación de las agencias privadas cuya finalidad es garantizar que la contratación se lleve a cabo con arreglo a un sistema uniforme de licencias que requiera una colaboración intergubernamental. También pueden citarse ejemplos de discriminación inversa. Por ejemplo, una ZFI de Namibia emplea a un gran número de trabajadores asiáticos cuyos salarios son más elevados que los de sus homólogos nacionales.

Cuestiones de empleo

19. Los países que se indican a continuación experimentaron un importante crecimiento del empleo en las ZFI durante el período comprendido entre 2002 y 2006: Marruecos (103 por ciento), Filipinas (37 por ciento), Senegal (263 por ciento), Sri Lanka (56 por ciento) y Viet Nam (788 por ciento). En China el nivel de empleo en las zonas de desarrollo pasó del 2,24 por ciento de la fuerza de trabajo nacional en 1995 (3,3 millones de trabajadores) a 13,38 por ciento en 2005 (18,8 millones de trabajadores) y representó un 49 por ciento del crecimiento total del empleo. Las estimaciones sobre el empleo total en las ZFI chinas oscilan entre los 30 y los 70 millones de trabajadores; no obstante, a efectos de este informe, se estima que en 2005 la cifra sobre el empleo total fue de 30 millones de trabajadores¹⁰.
20. Sin embargo, en la mayoría de los casos las ZFI no representan un porcentaje elevado de la cifra del empleo total de un país determinado. Se estima que ésta representa menos del 0,5 por ciento del empleo global. En la India, donde más de un millón de personas trabajaban en las ZFI en 2005, esta cifra representaba solamente un 1 por ciento del empleo en el sector manufacturero (el mismo nivel de mediados de la década de 1990). En Costa Rica el nivel de empleo en las ZFI representó en 2005 solamente un 2,09 por ciento de la población activa, más que en la mayor parte de los países de América Latina, salvo en el caso de la República Dominicana (4,83 por ciento), Honduras (2,16 por ciento) y México (3,41 por ciento). En Sri Lanka este porcentaje fue del 1,67 por ciento en 2006.
21. En Madagascar más del 50 por ciento de los trabajadores de las ZFI son adultos jóvenes de entre 19 y 24 años de edad; en Costa Rica el 40 por ciento de los trabajadores de las ZFI tienen entre 20 y 39 años de edad. Las trabajadoras representan el 71 por ciento de las personas que trabajan en las ZFI de Madagascar, el 40 por ciento de las de Costa Rica y casi el 70 por ciento de las de Sri Lanka. Se calcula que en 2005 el sector textil de Sri Lanka proporcionó empleo directo a 340.000 personas aproximadamente, 87 por ciento de las cuales eran mujeres. En China las trabajadoras representan cerca del 40 por ciento de la fuerza de trabajo del conjunto de la economía; ese porcentaje siempre ha sido un 10 por ciento más elevado en las ZFI. En Batam, una de las principales ZFI de Indonesia, el 80 por ciento de los trabajadores eran mujeres en julio de 2007. Al contrario de lo que ocurre en muchos países, el porcentaje de empleo femenino en la India siempre ha sido inferior al 50 por ciento y en los últimos años ha tendido a disminuir.
22. Algunos investigadores estiman que en los próximos años se observará una disminución del grado de feminización del trabajo en las ZFI. En efecto, el número de empleos para las mujeres, que por lo general ocupan puestos que requieren pocas calificaciones, podría disminuir a medida que las ZFI abandonen progresivamente las actividades manufactureras tradicionales y se orienten hacia las tecnologías de la información y los servicios, dos sectores que requieren trabajadores altamente calificados.
23. En muchos casos, por ejemplo en China, las ZFI han servido para absorber parte de la fuerza de trabajo excedente. No obstante, las zonas tienen cada vez mayores dificultades para contratar trabajadores altamente calificados debido a que la demanda es superior a la oferta, especialmente en Beijing, Shanghai y Guangdong. En la actualidad existe en Sri Lanka una escasez de 15.000 trabajadores en todas las ZFI.
24. En Sri Lanka y en México se han creado institutos para mejorar las calificaciones profesionales y técnicas de los trabajadores de las ZFI. En Madagascar el 63 por ciento de

¹⁰ X. Fu y Y. Gao: *Export processing zones in China: A survey*, estudio bibliográfico elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT, Universidad de Oxford, Universidad de Cambridge (octubre de 2007), pág. 17, en prensa.

las empresas que operan en las ZFI cuentan con programas internos de formación (porcentaje que es del 30 por ciento en el caso de las empresas que operan en el resto del país). En China, en donde la mayoría de los trabajadores tienen educación secundaria debido al sistema de nueve años de educación obligatoria, la situación varía dependiendo de la región y de la zona. En determinadas zonas, por ejemplo en las zonas de desarrollo económico y tecnológico y en las zonas de desarrollo industrial de alta tecnología, en las que el porcentaje de científicos y técnicos es más elevado que la media nacional, los empleadores están más dispuestos a ofrecer programas de formación.

Protección social y condiciones de trabajo

25. Los estudios por país muestran que los salarios en las ZFI son iguales o superiores a los salarios que se pagan en otros sectores de la economía por un trabajo equivalente. Ello se debe a la alta productividad del trabajo en las ZFI y, asimismo, a la necesidad de conservar o atraer trabajadores mejor calificados. En las ZFI se respeta el salario mínimo legal; sin embargo, el hecho de que el nivel de los salarios sea más elevado en estas zonas no significa necesariamente que ellos permitan cubrir adecuadamente las necesidades básicas de los trabajadores¹¹. Por lo demás, la situación varía considerablemente en cada una de las zonas de un mismo país y en cada uno de los sectores de una misma zona.
26. Los derechos de los trabajadores relativos a la contratación y al despido no suelen respetarse. La contratación no siempre se realiza de forma oficial. En Madagascar las redes de familiares y conocidos desempeñan un papel más importante que el de las agencias de empleo o los anuncios. En China no es raro que los trabajadores inventen sus antecedentes profesionales y que presenten certificados falsos. En tales casos, los empleadores tienen derecho a revocar los contratos de trabajo. En Sri Lanka algunas empresas de las zonas han cerrado sin previo aviso, sin pagar a los trabajadores ningún tipo de indemnización o sueldo con efecto retroactivo ni tampoco las cotizaciones de la seguridad social nacional. Se presentan cada vez más quejas sobre el incumplimiento de los pagos de las cotizaciones de los fondos de previsión.
27. En muchos países, entre los que se cuentan China, Indonesia y Madagascar, los trabajadores de las ZFI tienden a trabajar más horas que los trabajadores de otros sectores de la economía, a menudo en violación de la legislación nacional. El número excesivo de horas extraordinarias está relacionado con la naturaleza de muchas industrias de las ZFI o con las exigencias de una cadena global. Las empresas tienen períodos en los que la demanda estacional alcanza su nivel máximo y en los que es necesario que el personal trabaje más horas a fin de compensar la tasa de defectos en la producción o de cumplir con los plazos de envío. El trabajo en horas extraordinarias suele ser obligatorio y la negativa a prolongar la jornada laboral puede ser causa de despido o de otras formas de represalia. Los horarios prolongados e imprevisibles pueden influir en la capacidad de los trabajadores de combinar el trabajo remunerado y las obligaciones en el hogar.
28. Si bien la situación es distinta en cada zona, las ZFI tienden a ofrecer más beneficios (por ejemplo servicios de salud y seguridad social) que otros sectores de la economía. Ello es particularmente cierto cuando se compara el empleo en las ZFI con el empleo en el sector

¹¹ M. Amengual: *A survey of labor standards and working conditions in export processing zones*, documento elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology (octubre de 2007), pág. 7, en prensa.

informal; como demuestra el informe por país sobre Madagascar¹², aunque la mayor parte de las empresas están afiliadas a la Caja Nacional de Previsión Social (CNAPS), los retrasos en los pagos por parte de los empleadores son considerables; además, los trabajadores temporeros generalmente no están cubiertos por ningún sistema de protección social. Se han realizado esfuerzos para mejorar las condiciones de salud y seguridad, aunque los trabajadores no siempre cuentan con información y formación adecuadas y no siempre son conscientes de los posibles riesgos que implica el trabajo que realizan. La mayoría de las ZFI están afiliadas al sistema de atención sanitaria, pero en la práctica las deficiencias son considerables y la prevención no es eficaz. En el caso de Indonesia, se ha señalado que muchas veces las condiciones de trabajo deficientes que se observan en las ZFI son muy parecidas a las que imperan en el resto del país. Los trabajadores que trabajan hasta tarde, sobre todo las mujeres, alegan que corren mayores riesgos para su seguridad y su salud y, por tal motivo, piden que se tomen medidas para facilitar servicios de guardería y garantizar el transporte y la seguridad adecuados.

Diálogo social y administración del trabajo

29. Aunque la legislación laboral que rige en las ZFI es generalmente la misma que rige en el resto del país, su aplicación plantea dificultades, especialmente cuando el servicio de inspección del trabajo no es muy eficaz. Por ejemplo, la legislación laboral y sobre sindicatos de China se aplica a todas las empresas y organizaciones económicas y abarca la mayoría de las cuestiones relacionadas con el empleo: contratos, salarios, condiciones de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, fuerza de trabajo femenina y solución de conflictos. Sin embargo, el cumplimiento de las normativas y las prácticas laborales varían dependiendo de las regiones, pues los departamentos del trabajo locales y provinciales tienen amplias facultades discrecionales para tratar las cuestiones laborales de su jurisdicción y, asimismo, porque los gobiernos locales están interesados en atraer la inversión. Ahora bien, en algunos países como Djibouti, Panamá y Zimbabwe se aplican legislaciones especiales en las ZFI, mientras que en otros, como Argelia, Camerún y Mauricio, las ZFI están sujetas a la legislación laboral nacional, salvo algunas excepciones en lo que concierne a las horas de trabajo, el nivel de los salarios y las horas extraordinarias.
30. Las ZFI suelen estar reguladas por una autoridad especial (tal como ocurre en Sri Lanka y en Madagascar) cuya función es atraer las inversiones y actuar como facilitador en la prestación de varios servicios a los inversores.
31. No hay duda de que las organizaciones de empleadores en las ZFI deben facilitar el diálogo social con los representantes de los trabajadores y las autoridades nacionales. En Sri Lanka, cuyas ZFI se han caracterizado por la ausencia de diálogo social y donde el diálogo social tripartito sobre las ZFI en el Consejo Asesor Nacional del Trabajo (CANT) también ha sido limitado, la Federación de Empleadores de Ceilán participa actualmente en un programa dirigido al sector del vestido cuyo objetivo es aumentar la productividad y mejorar la calidad y, al mismo tiempo, reforzar el diálogo social bipartito y fomentar la mejora de las condiciones de trabajo. En Indonesia el Gobierno está elaborando un mecanismo para establecer comités laborales tripartitos en las ZFI que funcionen como foros de diálogo social a nivel local. Los organismos bipartitos que se han creado para promover la negociación colectiva y la solución de conflictos han servido para reducir los conflictos laborales y la rotación del personal. Sin embargo, aún es necesario mejorar la información y las leyes laborales.

¹² C. Ntsay: *La situation du secteur des entreprises franches à Madagascar, Etat des lieux du secteur des entreprises franches*, documento elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT (Antananarivo, junio de 2007), en prensa.

32. En Madagascar los empleadores y los sindicatos tienden cada vez más a encontrar soluciones negociadas a los conflictos laborales. Por ejemplo, se están llevando a cabo debates bipartitos sobre cuestiones como la clasificación de los puestos de trabajo y los programas de formación. Asimismo, un comité de seguimiento bipartito se reúne cada mes para abordar cuestiones de índole social y económica relacionadas con las ZFI. La mesa redonda de la OIT celebrada en junio de 2007 en Antananarivo constituyó un ejercicio positivo en materia de diálogo social.
33. Como demuestran los estudios por país sobre Indonesia, Madagascar y Sri Lanka, las administraciones del trabajo a menudo no cuentan con recursos suficientes, en términos de personal y medios de transporte, para abordar las cuestiones relacionadas con el incumplimiento de la legislación laboral, reducir los conflictos laborales y llevar a cabo inspecciones periódicas en las zonas. Puede ocurrir incluso que carezcan de incentivos para entrar en ellas.
34. Entre 2003 y 2006, y con el apoyo de la OIT, se llevó a cabo la reorganización del Ministerio de Trabajo de Sri Lanka y la revisión del sistema de inspección. Con todo, el número de inspecciones del trabajo sigue siendo bajo. Debido a la escasa reglamentación estatal y al hecho de que el BOI y el Ministerio del Trabajo carecen del personal necesario para realizar inspecciones periódicas en las ZFI, muchos compradores y empresas multinacionales (por ejemplo Nike) han comenzado a aplicar sus propios códigos de conducta y a llevar a cabo sus propias auditorías sociales. Es de suma importancia que los inspectores del Ministerio del Trabajo, los inspectores de la seguridad y la salud en el trabajo y los funcionarios del BOI coordinen sus actividades y trabajen en estrecha colaboración con los auditores privados, asegurándose de que los auditores puedan realizar tanto inspecciones periódicas como inspecciones aleatorias que cuenten con la autorización del BOI¹³.
35. Al parecer las disputas relacionadas con la terminación de la relación de trabajo están aumentando en Indonesia, aunque no existen datos relativos a las huelgas y a las disputas en las zonas. En realidad no existe un sistema para realizar inspecciones eficaces en las ZFI y hacen falta más inspectores del trabajo. Ahora bien, Indonesia deberá remediar estas deficiencias a fin de obtener el «SPG-plus» con arreglo al nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Unión Europea¹⁴.
36. Madagascar también cuenta con un número reducido de inspectores del trabajo (uno por cada 1.500 trabajadores de las ZFI) y es de suma importancia que reciban una formación para el desempeño eficaz de su labor. Contrariamente a lo estipulado en la legislación, muchas empresas no poseen ni reglamentos internos ni un delegado del personal. Por lo que respecta al cumplimiento de las normativas establecidas por el Ministerio de Industria, solamente un tercio de las empresas han enviado informes periódicos sobre el cumplimiento.
37. En lo concerniente a la responsabilidad social de la empresa (RSE), la OIT realizó un estudio sobre la aplicación de los códigos de conducta en los países en desarrollo¹⁵ que

¹³ A. Sivananthiram: *Promoting decent work in export processing zones (EPZs) in Sri Lanka*, documento elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT, en prensa.

¹⁴ A. Sivananthiram: *Promoting decent work in export processing zones (EPZs) in Indonesia*, documento elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT, en prensa.

¹⁵ I. Mamic: *Business and code of conduct implementation*, OIT (Ginebra, 2003).

abarcaba los sectores de las prendas de vestir, del calzado y del comercio minorista. El estudio demostró que, si bien los códigos de RSE se aplicaban de forma desigual, se habían logrado algunos progresos en este sentido.

38. En 2005 la Asociación Trabajo Justo (Fair Labor Association) señaló que en 99 auditorías de fábrica realizadas en varios países había registrado 1.600 casos de incumplimiento de las normativas¹⁶. La violación de los códigos de seguridad y de salud constituían la categoría más común; a continuación estaban las violaciones de las normativas sobre los salarios, prestaciones y horarios de trabajo. Otro estudio, realizado en cinco países (Costa Rica, India, Sudáfrica, Reino Unido y Viet Nam) sobre la base del código de conducta de la Iniciativa de Comercio Ético, puso de manifiesto que se habían logrado algunos progresos en las esferas de la salud y la seguridad, el trabajo infantil, los horarios de trabajo y el salario mínimo pero que, en cambio, se habían logrado menos progresos en cuestiones tales como la libertad sindical, la discriminación, el empleo regular y los malos tratos.
39. Ante la presión de los compradores, China comenzó a introducir sus propias normas de RSE en algunas zonas de desarrollo, especialmente en lo que respecta a las condiciones de trabajo y a las cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad.
40. Como se señalaba en un estudio reciente¹⁷, «aún en el caso de que los códigos de conducta continúen propagándose, la autorreglamentación de las empresas en materia de cumplimiento no es suficiente (...) la imposición de la observancia y la financiación por parte del gobierno de estructuras viables que garanticen el cumplimiento siguen constituyendo una prioridad absoluta de las políticas».

3. Vínculos con la economía nacional

41. Cabe afirmar que, si bien han generado empleo en muchos países, las ZFI no conducen automáticamente a un desarrollo social sostenible y a la mitigación de la pobreza. Asimismo, puede afirmarse que ellas aumentan la dependencia de los países desarrollados respecto del capital extranjero y que pueden generar una competencia desleal con las industrias nacionales que, a diferencia de las empresas extranjeras, no pueden importar insumos en franquicia arancelaria. Aunque varios países en desarrollo han aumentado la proporción de las importaciones del sector manufacturero, en cambio no han tenido tanto éxito en la captación del valor añadido global (salvo en el caso de China, Malasia, Singapur y Tailandia). Las posibilidades de crear concatenaciones progresivas resultan mínimas porque las empresas extranjeras están buscando mercados de exportación. También podrían existir limitaciones jurídicas, como ocurre en Costa Rica, en donde las ZFI sólo están autorizadas a vender en el mercado nacional hasta un máximo del 25 por ciento de la producción¹⁸.

¹⁶ Fair Labor Association, *2006 Annual Public Report* (septiembre de 2006) y M. Amengual, *op. cit.*

¹⁷ G. Berik y Y. van der Meulen Rodgers: *The debate on Labor Standards and International Trade: Lessons from Cambodia and Bangladesh*, Working Paper Series 07-5, The International Working Group on Gender, Macroeconomics, and International Economics GEW-IWG (junio de 2007).

¹⁸ D. Osterlof-Obregón: *Costa Rica: Estudio sobre las Zonas Francas*, documento elaborado para la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de la OIT (San José de Costa Rica), pág. 32, en prensa.

42. Al parecer las concatenaciones regresivas también son mínimas ya que el nivel de los pedidos nacionales sigue siendo bajo y muy escasos los efectos tecnológicos secundarios. Existen algunas excepciones, como en el caso de Mauricio y la República de Corea, pero lo más corriente es que sólo entre el 3 y el 9 por ciento de los insumos se adquieran en el mercado nacional, ya sea porque los productores locales no han podido satisfacer las pautas de precio, calidad y plazos de entrega del mercado mundial o bien porque no resulte atractivo hacerlo ante el bajo nivel de los beneficios que se espera obtener. A consecuencia de ello, muchos países se enfrentan a una creciente competencia con China e India, dos países que presentan mejores concatenaciones regresivas. En 2004, a pesar de llevar 30 años operando en el país, las ZFI de la República Dominicana sólo compraron el 0,0001 por ciento de los insumos en el mercado nacional. Uno de los objetivos de la Asociación de Empresas Francas e Interlocutores de Madagascar consiste en mejorar la integración de las ZFI en la economía nacional.
43. Algunos países están haciendo esfuerzos para que las ZFI se instalen en regiones distintas a las capitales y los puertos. En abril de 2002 Costa Rica adoptó la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Industrias que preparó el terreno para la creación del Programa Costa Rica Provee, concebido para fomentar los vínculos entre las empresas nacionales y las ZFI. El volumen de negocios de los servicios y bienes producidos en el país se triplicó entre 2001 y 2005, pasando de uno a tres millones de dólares de los Estados Unidos.
44. En Sri Lanka el Gobierno adoptó varias medidas destinadas a fomentar la industrialización regional como, por ejemplo, el Programa 300 Empresas que ofrece incentivos a las empresas para su relocalización en determinadas regiones. Además, muchas de las concesiones otorgadas por el BOI se concedieron a los inversores nacionales. A mediano plazo, estas medidas podrían borrar la distinción entre empresas que se encuentran en las zonas francas industriales y empresas que no se encuentran en ellas. En el presupuesto nacional para 2007 se han asignado fondos para el desarrollo de la industria nacional y la creación de concatenaciones regresivas.
45. Parece, sin embargo, que la probabilidad de establecer tales vínculos es mayor en determinadas condiciones. Ello explica, por ejemplo, por qué la República de Corea y la República Dominicana — dos países que se asemejan en cuanto a experiencia e intensidad de producción de las ZFI — han alcanzado diferentes niveles de desarrollo. Es más factible que estos vínculos se establezcan cuando la actividad de las ZFI se centra en más sectores de alta tecnología, cuando el mercado nacional es más amplio y ofrece mayores posibilidades de diversificación, cuando el nivel de base del desarrollo industrial es más alto y cuando el Estado participa más activamente y hace hincapié en el desarrollo económico.
46. Ahora bien, las ZFI podrían beneficiar a la economía nacional a través de una modernización industrial que aumente el valor añadido y, en último término, el nivel de los salarios. En Sri Lanka se produjo una modernización del sector de los textiles y las empresas, que antes se limitaban al ensamblaje, comenzaron a integrar todos los aspectos de la producción industrial, incluyendo en el proceso los aspectos de la producción con un valor añadido más elevado. Una de las medidas importantes adoptadas en China con el objeto de promover la innovación y el avance tecnológico fue la creación de zonas de desarrollo industrial de alta tecnología.

4. El camino a seguir

47. En los últimos cinco años las ZFI han registrado una expansión en su tamaño y en su número, empleando un número creciente de trabajadores en todo el mundo. Su crecimiento ha ido acompañado de una diversificación de aspectos tales como el tipo de sectores económicos abarcados, los incentivos ofrecidos a los inversores y las formas adoptadas por las zonas. Asimismo, este crecimiento ha ido acompañado de una mayor volatilidad de las corrientes financieras en ciertos sectores como resultado de la desregulación y la globalización. Las medidas relacionadas con el comercio como, por ejemplo, el desmantelamiento de los acuerdos preferenciales, la introducción de cláusulas transitorias y la conclusión de acuerdos regionales, han tenido importantes implicaciones en la producción de las ZFI en distintos sectores y países.
48. Los bajos costos de producción, basados en gran medida en los bajos costos salariales y en la exención de los derechos de importación, justifican la existencia de muchas ZFI, así como el hecho de que estas zonas constituyan mecanismos para el fomento de las exportaciones. Según un punto de vista, es poco probable que las ZFI promuevan el desarrollo humano y social sostenible y la mitigación de la pobreza y que, en cambio, aumenten la dependencia de los países en desarrollo respecto del capital extranjero y perjudiquen a las industrias nacionales. Además, en muchos casos, las ZFI no constituyen ni una solución a gran escala ni una solución sostenible contra el subempleo y el desempleo. Según otro punto de vista, en muchos casos los salarios y las condiciones de trabajo en las ZFI podrían compararse favorablemente con los salarios y las condiciones de trabajo de los lugares de trabajo fuera de dichas zonas. Asimismo, las ZFI ofrecen cierto tipo de ventajas, como empleo en el sector formal y mecanismos para acceder a los mercados globales de la manera más eficaz. Gran parte del éxito de las ZFI parece que radica en el nivel de la capacidad estatal y de la calificación de la mano de obra nacional, en la capacidad de las infraestructuras, en la eficacia del estado de derecho, en el respeto de los derechos de los trabajadores y en el mantenimiento de vínculos económicos fuera de las ZFI.
49. El presente informe ha demostrado que no existe una fórmula única aplicable en todos los casos para garantizar el trabajo decente en las ZFI, pues existe una gran diferencia a nivel internacional en cuanto a la naturaleza de las zonas, los vínculos con la economía nacional y las condiciones de trabajo que imperan en ellas. En este informe se han proporcionado información y ejemplos actualizados sobre los enfoques y las medidas que podrían utilizarse, por separado o en combinación, para abordar la situación de las ZFI. Entre estos enfoques y medidas figuran los siguientes:
- reforzar los marcos normativos y legislativos de los países y garantizar su efectiva observancia;
 - mejorar la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo a través de medidas legislativas, programas de asesoramiento y formación;
 - garantizar en la legislación y en la práctica la efectividad del derecho de sindicación;
 - mejorar las corrientes de información entre los trabajadores, los empleadores y los organismos gubernamentales a través del diálogo social y la colaboración entre las partes interesadas, incluidos los trabajadores, los empleadores, los ministerios del trabajo, economía y comercio e industria, las autoridades de las ZFI y los inspectores del trabajo;
 - reforzar la capacidad de las empresas y mejorar los sistemas de producción y las condiciones de trabajo, lo que no sólo exige una aplicación eficaz de las

reglamentaciones y un mayor diálogo social, sino también la adopción de medidas a nivel de las empresas y de las cadenas globales con miras a garantizar el trabajo decente;

- fortalecer la voluntad política mediante la utilización de un enfoque mixto a nivel local, lo cual exigirá un apoyo nacional e internacional, en primer lugar de la OIT. En la actualidad, debido a los recientes acontecimientos ligados a la RSE, así como a la carencia de recursos de muchos gobiernos, la regulación de muchas fábricas en las ZFI es competencia de organismos gubernamentales y no gubernamentales (mediante la utilización de códigos de conducta y acuerdos marco);
- mejorar la capacidad de los gobiernos en materia de reglamentación de modo que logre atraer las inversiones sin socavar las normas laborales, reflejando así la importancia concedida por el Consejo de Administración en su 286.^a reunión, celebrada en marzo de 2003, a la necesidad de los gobiernos «de aplicar una estrategia industrial y de inversión clara y global, coherente con la necesidad de fomentar el desarrollo económico y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de los empleadores, tal y como son definidos por las normas de la OIT»;
- armonizar los marcos normativos aplicables a las ZFI con los marcos normativos aplicables en el resto del país, pues es un hecho admitido que la situación de las ZFI no podrá mejorar de forma significativa hasta tanto no se mejoren las condiciones de trabajo globales en la economía nacional, particularmente en lo que concierne al derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva;
- crear incentivos — por ejemplo en los acuerdos marco globales o en los acuerdos comerciales — para las empresas que observen los derechos laborales fundamentales.

50. La combinación de iniciativas de carácter público y privado, de esfuerzos locales e internacionales y de medidas a nivel nacional podría preparar el terreno para mejorar las condiciones de trabajo dentro y fuera de las ZFI. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social constituye una herramienta excepcional que podría servir para generar mayores sinergias entre las iniciativas públicas y privadas y, por tal motivo, deberá promoverse su aplicación entre las EMN, los gobiernos y los interlocutores sociales que aborden las cuestiones económicas y sociales relacionadas con las ZFI. La Oficina proseguirá su labor con arreglo al enfoque multidisciplinario de la Iniciativa InFocus sobre zonas francas industriales de 2006-2007 y fomentará todos los objetivos estratégicos de la OIT. En el marco de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), las actividades se centrarán en los siguientes puntos en particular:

- principios y derechos fundamentales en el trabajo, especialmente el derecho de sindicación y de negociación colectiva;
- fortalecimiento del diálogo social, reglamentación del trabajo y su aplicación, con especial atención a la administración laboral y a la inspección del trabajo;
- tendencias del empleo y condiciones de trabajo, con especial atención al trabajo femenino y con un enfoque sectorial;
- protección social, en particular los horarios de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo;
- estudios sobre los compradores de la cadena de suministro y su influencia en la mejora de la aplicación de los derechos laborales;

- mejora de la base de conocimientos de la Oficina, incluida la mejora de su sitio web, en particular en la esfera estadística, y análisis de las tendencias y de la evolución del trabajo decente en las ZFI;
- proporcionar servicios de asesoramiento a los mandantes de la OIT.

Ginebra, 22 de enero de 2008.

Este documento se presenta para debate y orientación.