



► La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

Informe para el debate en la Reunión técnica
sobre la consecución del trabajo decente en
las cadenas mundiales de suministro

(Ginebra, 25 a 28 de febrero de 2020)



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, Informe para el debate en la Reunión técnica sobre la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro (Ginebra, 25 a 28 de febrero de 2020), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Gobernanza y Tripartismo, Ginebra, OIT, 2020.

ISBN: 978-92-2- 031817-1 (impreso)

ISBN: 978-92-2- 031818-8 (web pdf)

Publicado también en francés: *Réaliser le travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales*, Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion technique sur la réalisation du travail décent dans les chaînes d'approvisionnement mondiales (Genève, 25-28 février 2020), ISBN 978-92-2-031815-7 (imprimé), ISBN 978-92-2-031816-4 (pdf Web), Ginebra, 2020; y en inglés: *Achieving decent work in global supply chains*, Report for discussion at the technical meeting on achieving decent work in global supply chains (Geneva, 25–28 February 2020), ISBN 978-92-2-031813-3 (print), ISBN 978-92-2- 031814-0 (Web pdf), Ginebra, 2020

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Antecedentes	1
Finalidad del presente informe	4
1. Oportunidades y retos para el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.....	7
Últimas tendencias y nuevos desafíos	7
Gobernanza nacional y cadenas mundiales de suministro	9
Estructuras de las cadenas mundiales de suministro	11
Estructuras y condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro	13
Principios y derechos fundamentales en el trabajo	14
Salarios	16
Horas de trabajo	17
Seguridad y salud en el trabajo	17
2. Medidas adoptadas por gobiernos, empresas e interlocutores sociales	18
Gobernanza pública.....	18
Legislación sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos	18
Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales	24
Adquisiciones públicas	26
Iniciativas privadas de cumplimiento.....	28
Diálogo social	30
Negociación colectiva.....	30
Acuerdos marco internacionales	31
Iniciativas de múltiples interesados	32
Iniciativas de negociación multipartita	33
Cooperación en el lugar de trabajo	34
3. Marcos generales de gobernanza laboral	34
Jurisdicción extraterritorial	37
Obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos	38
El marco de políticas de la OIT.....	41
Normas internacionales del trabajo.....	41
Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT	44
Otros instrumentos de orientación multilaterales	46
Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos	46
Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales	47
El Pacto Mundial de las Naciones Unidas	48

Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos relativa a la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos	49
Iniciativas de organizaciones regionales e interregionales	50
4. Orientaciones, programas, medidas, iniciativas y normas para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro	51

Introducción

Antecedentes

1. En los últimos años, la OIT ha dedicado una creciente atención a la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En el orden del día de la 105.^a reunión (2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante, la Conferencia) se inscribió un punto de discusión general sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro ¹.
2. En las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptadas por la Conferencia en 2016, se señalaba que las cadenas mundiales de suministro han contribuido de forma significativa al crecimiento económico y al desarrollo y han tenido un impacto positivo en la creación de empleo ². En ellas se recordaba también que las deficiencias en todos los niveles de estas cadenas mundiales de suministro, que son complejas y diversas y están fragmentadas, han contribuido a los déficits de trabajo decente. Asimismo, se indicaba que la capacidad y los recursos de algunos gobiernos para vigilar y hacer cumplir efectivamente la legislación podrían ser limitados; y también que la expansión de las cadenas mundiales de suministro a través de las fronteras ha exacerbado esos déficits de gobernanza ³.
3. En dichas conclusiones, se reconocía que muchas partes interesadas están adoptando medidas para compatibilizar el desarrollo económico con el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, pero también que deben subsanarse los déficits de trabajo decente y de gobernanza que aún persisten ⁴. Para ello, se definían las funciones que deberían desempeñar los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales ⁵.

¹ OIT: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.^a reunión, Ginebra, 2016.

² OIT: *Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.^a reunión, Ginebra, 2016, párrafo 1.

³ OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafo 6.

⁴ OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafo 8.

⁵ OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafos 15-21. Entre las medidas que los gobiernos deberían adoptar, cabe señalar el fortalecimiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo. Ello está en consonancia con la observación realizada durante la discusión sobre la inspección del trabajo y las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación, que se celebró en 2013, a saber, que «es fundamental establecer un mecanismo de inspección del trabajo eficaz, firme, dotado de recursos suficientes e independiente», véase OIT: *Informe final de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas*, Ginebra, 2013, anexo, párrafo 12. Véase también el párrafo 14 del anexo del documento *Seguimiento de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas de cumplimiento de la legislación*, Consejo de Administración, 322.^a reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2014, en el que la Presidenta señalaba, en el resumen y en sus recomendaciones, que el resultado de la Reunión debería tenerse en cuenta en la discusión sobre las cadenas mundiales de suministro en la Conferencia Internacional del Trabajo.

-
4. Habiéndose concluido que la OIT «es la mejor posicionada para liderar la acción mundial en favor del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro»⁶, la Oficina elaboró un programa de acción para 2017-2021 con objeto de coordinar toda la labor de la OIT y aplicar un enfoque centralizado a fin de abordar el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro⁷. Tras la discusión celebrada durante la reunión de la Conferencia, el Consejo de Administración decidió que la Oficina convocara tres nuevas reuniones técnicas o de expertos⁸.
5. En noviembre de 2017 se celebró una Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales⁹. En las conclusiones de dicha Reunión, se señalaba la contribución positiva que las zonas francas industriales (ZFI) podrían aportar al desarrollo económico y social¹⁰, la vinculación entre las ZFI y las cadenas mundiales de suministro y la notable repercusión que pueden tener las estrategias de abastecimiento de las empresas en los derechos de los trabajadores de las ZFI. Además, se señalaba que todas las empresas deben respetar los derechos de los trabajadores y utilizar su influencia para lograr que se respeten también los derechos de los trabajadores en sus cadenas de suministro y para que los trabajadores tengan acceso a vías de reparación cuando sus derechos sean vulnerados¹¹. Asimismo, se indicaba que uno de los principales objetivos del sistema multilateral debería ser promover una mayor coordinación entre los actores a nivel nacional e internacional; y se destacaba que las normas internacionales del trabajo pueden fomentar la coherencia de las políticas multilaterales¹².

⁶ OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafo 14.

⁷ OIT: [Seguimiento de la resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro \(discusión general\)](#), Consejo de Administración, 328.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2016; y OIT: [Informe de mitad de período sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), Consejo de Administración, 337.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2019.

⁸ OIT: [Informe de mitad de período sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), *op. cit.*

⁹ OIT: [Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales](#), informe para la discusión en la Reunión de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales, Ginebra, 2017.

¹⁰ OIT: [Conclusiones sobre la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales \(ZFI\)](#), Reunión tripartita de expertos para promover el trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales, Ginebra, 2017, párrafo 4.

¹¹ OIT: Conclusiones sobre la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI), *op. cit.*, párrafo 11, en referencia a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y a la Declaración sobre las Empresas Multinacionales.

¹² OIT: Conclusiones sobre la promoción del trabajo decente y la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de las zonas francas industriales (ZFI), *op. cit.*, párrafos 11 y 17.

-
6. En febrero de 2019 se celebró una Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo ¹³. En las Conclusiones de dicha Reunión, se destacaba la contribución del diálogo social transfronterizo entre los actores en las cadenas mundiales de suministro, a la aplicación efectiva de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (la Declaración sobre las Empresas Multinacionales); los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar» (los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos), y las Líneas Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales ¹⁴. Asimismo, se reconocía el potencial de los acuerdos de empresa transnacionales para mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas de suministro, que puede variar en función de la calidad de la administración del trabajo ¹⁵. Además, se reiteraba la importante función que realiza la OIT, sobre todo en la elaboración de un compendio de buenas prácticas de diálogo social transfronterizo, centrado en particular en la manera en que dichas prácticas pueden contribuir a los procesos de debida diligencia ¹⁶, así como en el apoyo y la facilitación, a petición conjunta, del proceso de negociación y seguimiento de los acuerdos marco internacionales, en virtud del párrafo 23, c), de las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016 ¹⁷.
7. La OIT ha examinado la cuestión del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en otros contextos. En las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 2017, se señalaba que la OIT debería integrar los principios y derechos fundamentales en el trabajo en sus actividades relacionadas con las cadenas mundiales de suministro ¹⁸. Asimismo, en las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo de 2018, se señalaba que, si bien las cadenas mundiales de suministro pueden impulsar el desarrollo y aumentar las oportunidades de los hombres y las mujeres de hacer la transición a la formalidad, las deficiencias dentro de las cadenas mundiales de suministro han agravado los déficits de trabajo decente ¹⁹. Por consiguiente, en dichas conclusiones se instaba a los Estados Miembros a facilitar un entorno propicio para el diálogo social transfronterizo y fomentarlo, cuando

¹³ OIT: [Diálogo social transfronterizo](#), Informe para el debate en la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, Ginebra, 2019.

¹⁴ OIT: [Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo](#), Ginebra, 12-15 de febrero de 2019, Conclusiones, Ginebra, 2019, párrafo 5.

¹⁵ OIT: Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, Ginebra, 12-15 de febrero de 2019, Conclusiones, *op. cit.*, párrafo 9.

¹⁶ OIT: Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, Ginebra, 12-15 de febrero de 2019, Conclusiones, *op. cit.*, párrafo 14, B, i).

¹⁷ OIT: Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, Ginebra, 12-15 de febrero de 2019, Conclusiones, *op. cit.*, párrafo 14, B, viii).

¹⁸ OIT: [Informes de la Comisión para los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 106.^a reunión, Ginebra, 2017.

¹⁹ OIT: [Informes de la Comisión de la discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 107.^a reunión, Ginebra, 2018, «Principios rectores y contexto», último párrafo de la pág. 4.

proceda, a fin de promover el trabajo decente, incluso para los grupos vulnerables de trabajadores en las cadenas mundiales de suministro ²⁰.

8. En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (en adelante, la Declaración del Centenario), se insta a la Organización a que oriente sus esfuerzos a asegurar que las modalidades de trabajo y los modelos empresariales y de producción en sus diversas formas, también en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, potencien las oportunidades para el progreso social y económico, posibiliten el trabajo decente y propicien el empleo pleno, productivo y libremente elegido ²¹. Asimismo, se señala que la OIT prestará asistencia a sus Miembros en relación con la ratificación y la aplicación efectiva de las normas, y que todos los Miembros deberían trabajar en pro de la ratificación y la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT ²².
9. La labor que ha llevado a cabo la Oficina en relación con las cadenas mundiales de suministro tras la discusión que la Conferencia celebró en 2016 se ha coordinado en el marco del programa de acción de la OIT sobre las cadenas mundiales de suministro.

Finalidad del presente informe

10. La finalidad del presente informe es facilitar los debates en la tercera reunión posterior a la discusión de la Conferencia de 2016. En junio de 2019, el Consejo de Administración decidió que debería tratarse de una reunión técnica. En noviembre de 2019, el Consejo de Administración aprobó el título de la reunión, a saber, *La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, en el entendimiento de que no se reabriría el debate sobre el informe que se presentó a la Conferencia en su reunión de 2016 ²³.
11. La reunión técnica se celebrará con arreglo al párrafo 25 de las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016, en el que se señala lo siguiente:

25. Existe la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Por consiguiente, la OIT debería examinar esta cuestión y convocar en cuanto sea conveniente, por decisión del Consejo de Administración, una reunión técnica tripartita o de expertos para:

- a) evaluar las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro;
- b) identificar los principales desafíos de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro;
- c) examinar qué orientaciones, programas, medidas, iniciativas o normas se necesitan para promover el trabajo decente y/o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

²⁰ OIT: Informes de la Comisión de la discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo: Resolución y conclusiones presentadas para su adopción por la Conferencia, *op. cit.*, párrafo 3, o).

²¹ OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, Ginebra, 2019, párrafo II, A, xii).

²² OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, , *op. cit.*, párrafo IV, A y B.

²³ OIT: *Composición y orden del día de órganos permanentes y reuniones*, Consejo de Administración, 337.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2019.

-
- 12.** El presente informe se basa en informes y discusiones anteriores de la OIT sobre este tema e incorpora, en la medida de lo posible, los análisis y estudios de investigación más recientes. En primer lugar, se examina la evolución y la variedad de los flujos comerciales de las cadenas mundiales de suministro en todo el mundo. A continuación, se estudian las diferentes formas en que las cadenas mundiales de suministro pueden estructurarse y las circunstancias en que se asocian a los déficits de trabajo decente. En segundo lugar, se examinan las medidas adoptadas por los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. En tercer lugar, se analizan con sentido crítico los marcos de gobernanza laboral que abarcan a las cadenas mundiales de suministro. Para concluir, se estudian las orientaciones, los programas, las medidas, las iniciativas y las normas que podrían necesitarse para promover el trabajo decente y/o facilitar la reducción de los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
- 13.** A pesar de las complejidades de las cadenas mundiales de suministro y del comercio internacional a gran escala, las normas internacionales del trabajo establecen el marco para asegurar que las relaciones entre los empleadores y los trabajadores se basen en los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Como se reconoce en la Declaración del Centenario: «... en un momento en que el mundo del trabajo se está transformando radicalmente [...], [l]a elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT»²⁴.

²⁴ OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, op. cit., párrafos I, A, y IV, A.

1. Oportunidades y retos para el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

Últimas tendencias y nuevos desafíos

14. Como se destaca en las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016, la evolución de las cadenas mundiales de suministro a lo largo del siglo XX y en décadas recientes ha generado resultados tanto positivos como negativos en términos de trabajo decente, dependiendo de la naturaleza de la cadena de suministro (por ejemplo, de su ubicación y sector). Los efectos positivos en la creación de empleo han de considerarse junto con los posibles déficits de trabajo decente y con el impacto negativo de la deslocalización. En el caso de los sectores con un uso intensivo de mano de obra, como el de la confección de prendas de vestir, la participación en las cadenas mundiales de suministro ha contribuido a aumentar la tasa de empleo femenino ²⁵. Sin embargo, las cadenas mundiales de suministro también pueden perpetuar las desigualdades de género, ya que, en comparación con los hombres, las mujeres tienden a concentrarse más en sectores de menor valor añadido, en los que las condiciones de trabajo son peores.

Posibles efectos de las cadenas mundiales de suministro en términos de trabajo decente

Positivos	Negativos
■ Creación de empleo por efecto directo e indirecto (efectos multiplicadores) ■ Impulso de la participación laboral femenina, en particular en sectores con un uso intensivo de mano de obra (por ejemplo, el de la confección) ■ Salarios más elevados ■ Difusión de la tecnología ■ Reducción de las desigualdades entre países	■ Deslocalización de puestos de trabajo ■ Malas condiciones de trabajo y derechos de los trabajadores no reconocidos ■ Perpetuación de las desigualdades de género ■ Presiones salariales debido a las decisiones de localización de los inversores extranjeros y a la competencia en las exportaciones ■ Sesgo de calificación ■ Aumento de las desigualdades internas en los países

15. En suma, la participación en las cadenas mundiales de suministro — como también se ha observado en el comercio en general — beneficia a ciertos grupos más que a otros y, por tanto, puede contribuir a aumentar las desigualdades dentro de cada país (aunque también ha contribuido a reducir las desigualdades entre países). Por consiguiente, si bien, en promedio, las cadenas mundiales de suministro pueden impulsar el crecimiento económico y los salarios, plantean problemas distributivos reales tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo.
16. Las cadenas mundiales de suministro están evolucionando debido a los cambios en la economía mundial, al progreso tecnológico y a otros factores. Las principales tendencias observadas desde la discusión que la Conferencia mantuvo a este respecto en 2016 son: 1) una nueva desaceleración de la economía y el comercio mundiales; 2) un cambio en las

²⁵ Grupo Banco Mundial: *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*, 2020, págs. 3-4 (resumen en español: *Informe sobre el desarrollo mundial 2020. El comercio al servicio del desarrollo en la era de las cadenas de valor mundiales. Panorama general*).

pautas comerciales hacia una mayor regionalización y mayores flujos Sur-Sur, y 3) una servicificación creciente de las cadenas mundiales de suministro.

17. En 2018 el crecimiento del comercio mundial de mercancías, afectado por las tensiones comerciales, cayó hasta el 3 por ciento, en comparación con 2017, cuando experimentó un efímero repunte que lo situó en el 4,6 por ciento ²⁶. Según las previsiones de la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento del comercio mundial probablemente seguirá siendo tenue en 2019 y 2020. De 2010 a 2017, el aumento medio de la participación de las cadenas mundiales de suministro fue sólo del 1 por ciento en las economías desarrolladas y del 3 por ciento en los países en desarrollo ²⁷, cifras muy inferiores a las del período de expansión observado entre 2000 y 2010, en el que la participación de las cadenas mundiales de suministro creció a tasas de dos dígitos.
18. La fragmentación de la producción en todo el mundo es una característica definitoria de las cadenas mundiales de suministro, pero la participación en las mismas presenta una distribución desigual. La tasa de participación en estas cadenas en 2017 varió considerablemente según las regiones, desde el 34 por ciento registrado en el Caribe al 61 por ciento en Asia Oriental. El crecimiento de las cadenas regionales de suministro ha propulsado el aumento del comercio Sur-Sur ²⁸, que en 2017 alcanzó los 4,9 billones de dólares de los Estados Unidos, cifra cercana a la del comercio Norte-Norte ²⁹.
19. Desde mediados de los años 2000, gran parte del comercio de la mayoría de los países en desarrollo se ha producido con otros países en desarrollo, más que con los países desarrollados del Norte. Por consiguiente, el comercio se ha vuelto «policéntrico» ³⁰. De hecho, la demanda de las economías emergentes superará a la de las economías desarrolladas en las próximas décadas ³¹. La regionalización de las cadenas mundiales de suministro y el aumento del comercio Sur-Sur han constituido un buen motor de crecimiento económico y de creación de empleo en varios países, sobre todo en aquéllos que participan en las cadenas regionales de suministro asiáticas. Sin embargo, plantean posibles problemas de desarrollo social, en función del grado de adhesión a las normas internacionales del trabajo ³² y de las capacidades nacionales para hacer cumplir la legislación laboral a fin de proteger a los trabajadores en las empresas que participan en las cadenas mundiales de suministro.

²⁶ Organización Mundial del Comercio: *World Trade Statistical Review 2019* (resumen en español: *Examen estadístico del comercio mundial 2019*).

²⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, Nueva York y Ginebra, 2018 (resumen en español: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2018: la inversión y las nuevas políticas industriales*).

²⁸ J. Lee: *Global supply chain dynamics and labour governance: Implications for social upgrading*, documento de investigación de la OIT núm. 14, Ginebra, 2016.

²⁹ UNCTAD: *Key Statistics and Trends in International Trade 2018: International Trade Rebounds*, Ginebra, 2019.

³⁰ R. Horner y K. Nadvi: «Global value chains and the rise of the Global South: Unpacking twenty-first century polycentric trade», en *Global Networks*, vol. 18, núm. 2, 2018, pág. 213.

³¹ McKinsey Global Institute: *Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains*, 2019.

³² Lee, *op. cit.*

-
20. Al mismo tiempo, el comercio de servicios ha aumentado en las últimas décadas: su porcentaje del comercio total en términos de valor añadido pasó del 31 por ciento en 1980 al 43 por ciento en 2009 ³³. La digitalización está transformando radicalmente la estructura de los servicios a nivel mundial. Si bien las plataformas digitales de trabajo han creado nuevas oportunidades de trabajo flexible para trabajadores con acceso a una conexión estable a Internet, también han generado más desafíos para los gobiernos en lo que respecta a la gobernanza transfronteriza ³⁴.
 21. Las exportaciones de servicios y la servicificación del sector manufacturero ofrecen considerables oportunidades de participación en las cadenas mundiales de suministro. Sin embargo, las exportaciones de servicios tienden a favorecer el trabajo calificado (sesgo de calificación) y, por consiguiente, ofrecen menos oportunidades a los trabajadores poco calificados ³⁵.
 22. Los cambios en las cadenas mundiales de suministro y en el volumen de intercambios comerciales a través de ellas tienen repercusiones significativas más allá de su impacto económico y geográfico; y plantean importantes cuestiones sobre el modo de evaluar adecuadamente las fallas que conducen a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y sobre el modo de definir los principales retos en materia de gobernanza. En concreto, dichos cambios tienen implicaciones importantes en lo que respecta a los modelos de regulación establecidos para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro: no puede darse por sentado que los Estados Miembros o las empresas multinacionales del Sur Global puedan actuar o vayan a hacerlo en el futuro como los del Norte Global en el pasado.

Gobernanza nacional y cadenas mundiales de suministro

23. Existen muchas definiciones posibles para las cadenas mundiales de suministro. Gran parte de los estudios al respecto se refieren a redes mundiales de producción y a cadenas mundiales de valor.
24. Una definición posible de una «cadena mundial de valor» es: la serie de etapas en la producción de un bien o un servicio para su venta a los consumidores. Esta definición se centra en el proceso de producción y no tiene en cuenta las diversas estructuras económicas que puede adoptar una cadena mundial de valor ³⁶. Otra definición es: la gama completa de actividades que las empresas, los agricultores y los trabajadores llevan a cabo para que un producto o servicio llegue de su concepción a su uso, reciclado o reutilización final ³⁷. Aquí,

³³ D. Dollar: *How global value chains open opportunities for developing countries*, Brookings, 15 de abril de 2019.

³⁴ J. Berg, M. Cherry y U. Rani: «Digital labour platforms: A need for international regulation?», en *Revista de Economía Laboral*, 2020 (de próxima publicación).

³⁵ D. Rodrik: *New Technologies, Global Value Chains, and Developing Economies*, NBER Working Paper No. 25164, 2018.

³⁶ Grupo Banco Mundial: *World Development Report 2020*, op. cit., pág. 17.

³⁷ S. Ponte, G. Gereffi y G. Raj-Reichert: «Introduction to the Handbook on Global Value Chains», en S. Ponte, G. Gereffi y G. Raj-Reichert (eds.): *Handbook on Global Value Chains*, Edward Elgar Publishing, 2019, págs. 1-2.

de nuevo, se pone el acento en el proceso de producción y no se alude a las estructuras económicas que puede adoptar una cadena mundial de valor.

25. En el contexto de la OIT, se han utilizado varias definiciones distintas para el término «cadena mundial de suministro»:

- las relaciones entre la demanda y la oferta que surgen de la fragmentación transfronteriza de la producción, por la que distintas tareas de un mismo proceso de producción se realizan en dos o más países ³⁸;
- toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación, lo que incluye el modelo cada vez más predominante de abastecimiento internacional, en cuyo marco las obligaciones de las empresas principales se fijan en los acuerdos contractuales (o, a veces, tácitos) que suscriben con los proveedores y con las empresas subcontratadas para el suministro de bienes, insumos y servicios específicos ³⁹;
- los bienes y servicios que cruzan las fronteras internacionales para su consumo o como insumos para producción final ⁴⁰.

26. Todas estas definiciones hacen hincapié en la fragmentación de los procesos de producción. Sin embargo, esa no es una característica exclusiva de las cadenas mundiales de suministro, ya que también caracteriza a las cadenas nacionales de suministro. Estas definiciones se centran asimismo en la producción fragmentada a través de las fronteras internacionales.

27. La fragmentación de la producción implica la existencia de redes de unidades empresariales. Dentro de esas redes, las relaciones pueden ser de naturaleza comercial e independiente. Sin embargo, una red también puede estar coordinada o estructurada por una empresa, de forma que algunas o todas sus filiales, subcontratistas, empresas conjuntas y empresas franquiciadas formen parte de ella. Este tipo de fragmentación — o «fisuración» — se asocia con una mayor competencia por los servicios y una presión a la baja sobre los salarios y las condiciones de trabajo. La responsabilidad de la relación de trabajo también está fragmentada ⁴¹. La fragmentación, sumada a la responsabilidad limitada de entidades empresariales distintas, puede plantear importantes desafíos para asegurar la rendición de cuentas con respecto a los derechos relacionados con el empleo. Dicho de otro modo, la fragmentación de la producción plantea retos para la gobernanza eficaz del mercado de trabajo, que son aún mayores si dicha fragmentación cobra una dimensión transnacional.

28. Los déficits de trabajo decente tienden a ser más graves cuando los gobiernos carecen de la capacidad suficiente para asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación. Tal como se

³⁸ OIT: *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of jobs*, Departamento de Investigaciones, Ginebra, 2015, pág. 132 (resumen en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. El empleo en plena mutación*).

³⁹ OIT: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, op. cit., párrafo 5.

⁴⁰ OIT, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): *Erradicar el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas en las cadenas mundiales de suministro*, 2019, pág. 2, recuadro 1.

⁴¹ D. Weil: *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Harvard Press, 2014; y J. Prassl: *The Concept of the Employer*, Oxford University Press, 2015.

señala en las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016:

La capacidad y los recursos de los gobiernos para vigilar y hacer cumplir efectivamente la legislación podrían ser limitados. La expansión de las cadenas mundiales de suministro a través de las fronteras ha exacerbado esos déficits de gobernanza ⁴².

29. No resulta sorprendente que la inmensa mayoría de los estudios realizados sobre el trabajo decente y las cadenas mundiales de suministro se centren en gran medida en este aspecto ⁴³. Sin embargo, dado que no todo el trabajo en la producción para cadenas mundiales de suministro adolece de graves déficits de trabajo decente, habría que evitar las generalizaciones sobre las cadenas mundiales de suministro como tales. Dicho esto, la bibliografía actual se centra primordialmente en contextos en los que la OIT invierte y debe invertir gran parte de su energía.

Estructuras de las cadenas mundiales de suministro

30. Las cadenas mundiales de suministro varían enormemente en cuanto a su organización económica, así como en cuanto a la distribución interna del poder económico y competitivo. Esto es esencial en lo que respecta a su impacto en los déficits de gobernanza a escala nacional.
31. En algunas cadenas mundiales de suministro participan numerosas empresas compradoras y proveedoras en mercados competitivos, entre las que no suelen existir relaciones permanentes. En otras puede haber proveedores con gran influencia, debido a la singularidad de su producto o servicio, o bien un pequeño número de empresas compradoras con una influencia significativa en un gran número de proveedores y, por consiguiente, con un potencial considerable para incidir en las condiciones de trabajo ⁴⁴.
32. En principio, cuanto más estrecha y corta sea la cadena de suministro, más capacidad tienen las empresas principales de ejercer influencia sobre los proveedores. Sin embargo, no está garantizado, sobre todo en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro en las economías en desarrollo, donde el trabajo suele ser informal. Un ejemplo extremo es el de la extracción de cobalto: si bien la cadena de suministro es corta, hay muy pocos puntos para el abastecimiento mundial y éstos pueden encontrarse bajo el control de grupos

⁴² OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafo 6.

⁴³ Lee, *op. cit.*, págs. 1-2. Los estudios de investigación de la OIT se han centrado fundamentalmente en un pequeño número de sectores con un uso intensivo de mano de obra, como los de la confección, el textil, la agricultura y la agroalimentación. G. Delautre: *Decent work in global supply chains: An internal research review*, documento de trabajo núm. 47, Departamento de Investigaciones, Ginebra, OIT, octubre de 2019, pág. 11; y OIT: *Informe de mitad de período sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, *op. cit.*

⁴⁴ G. Distelhorst y D. Fu: *Wages and working conditions in and out of global supply chains: A comparative empirical review*, nota de investigación de ACT/EMP, Ginebra, OIT, 2018, pág. 2; y L. Mosley: «Workers' rights in global value chains: possibilities for protection and for peril», en *New Political Economy*, vol. 22, núm. 2, 2017, pág. 162. Véase también R. Locke, M. Amengual y A. Mangla: «Virtue out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains», en *Politics & Society*, vol. 37, núm. 3, 2009, págs. 319-351.

combatientes ⁴⁵. Asimismo, pueden surgir retos similares cuando el estado de derecho es frágil o la gobernanza pública se ve mermada por la corrupción.

33. La cantidad y la calidad del trabajo disponible siempre se ven influidas por las condiciones laborales nacionales (en particular, las instituciones del mercado de trabajo y los salarios y niveles de calificación imperantes). Si una empresa produce para una cadena mundial de suministro, también se verá influida por las demandas y exigencias de otras partes interesadas internacionales. Ello incluye tanto aspectos comerciales (acuerdos comerciales, especificaciones de productos y factores similares) como aspectos sociales (la probabilidad de que una empresa compradora cuente con un código de conducta o participe en algún tipo de iniciativa privada de cumplimiento) ⁴⁶.
34. El tipo de estructura de la cadena de suministro determina los patrones de las relaciones de trabajo en las empresas proveedoras ⁴⁷. Dependiendo del tipo de producto y de la estructura de la cadena de suministro, las empresas proveedoras toman decisiones estratégicas sobre la composición de su fuerza de trabajo; pueden restringir los contratos indefinidos a los trabajadores más calificados; o recurrir a formas más precarias de trabajo, como el empleo ocasional o la subcontratación, para mantenerse flexibles y adaptarse a las fluctuaciones de las demandas de los compradores ⁴⁸. La búsqueda de una mayor flexibilidad también ha contribuido al aumento de la contratación de trabajadores mediante agencias de empleo privadas ⁴⁹, que puede tomar muchas formas, incluida la contratación a nivel interno o internacional de trabajadores migrantes ⁵⁰.
35. Las cadenas mundiales de suministro que se abastecen en economías en desarrollo pueden reunir una combinación de empresas grandes y pequeñas, fábricas y explotaciones agrícolas comerciales, proveedores, subcontratistas, agricultores o productores pequeños y trabajadores fuera del establecimiento o a domicilio. Son «conglomerados en los que se mezclan actividades con abundante fuerza de trabajo y pocas calificaciones con otras que exigen un alto coeficiente de tecnología y conocimientos y un nivel de calificación superior» ⁵¹.

⁴⁵ Mosley, *op. cit.*, págs. 159-162.

⁴⁶ S. Barrientos, G. Gereffi y A. Rossi: «Progreso económico y social en las redes productivas mundiales. Nuevo paradigma», en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, vol. 130, núm. 3-4, 2011, págs. 347-373.

⁴⁷ T. Lakhanki, S. Kuruvilla y A. Avgar: «From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory», en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 51, núm. 3, 2013, págs. 440-472.

⁴⁸ Barrientos, Gereffi y Rossi, *op. cit.*

⁴⁹ Barrientos, Gereffi y Rossi, *op. cit.*; y S. Barrientos: «Contract Labour: The 'Achilles Heel' of Corporate Codes in Commercial Value Chains», en *Development and Change*, vol. 39, núm. 6, 2008, págs. 977-990.

⁵⁰ Véase también OIT: *Non-standard employment around the world – Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, Ginebra, págs. 157-184 (resumen en español: *El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas*).

⁵¹ Barrientos, Gereffi y Rossi, 2011, *op. cit.*, pág. 355.

Especialmente en el sector de la confección, por ejemplo, la informalidad se mezcla con la formalidad en los eslabones inferiores de la cadena de suministro ⁵².

Estructuras y condiciones de trabajo en las cadenas mundiales de suministro

36. Las condiciones de trabajo en la producción para cadenas mundiales de suministro varían mucho, tanto entre las distintas cadenas como dentro de cada una de ellas, y también entre éstas y el empleo nacional. En general, en las economías en desarrollo, los trabajadores en los eslabones superiores tienen más probabilidades de tener un empleo formal y de disfrutar de sus derechos en el trabajo y ejercerlos. También es más probable que los derechos de los trabajadores se protejan en empresas que participan en cadenas mundiales de suministro cuyas empresas principales están orientadas a mercados de consumidores de alto valor añadido y que son objeto de presiones por parte de consumidores y accionistas. Los déficits de trabajo decente y, en casos extremos, el trabajo infantil y el trabajo forzoso son especialmente preocupantes en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro y en las empresas subcontratistas que los conforman ⁵³. Como ya se ha señalado, es ahí donde las cadenas de suministro de las economías en desarrollo suelen adentrarse en la economía informal e interconectarse con ella. Por consiguiente, puede haber déficits de trabajo decente vinculados a las cadenas mundiales de suministro en muchos sectores distintos, independientemente del modo en que la cadena esté estructurada.
37. Dentro de las cadenas de suministro, cuando las empresas compradoras ejercen mucha influencia sobre las empresas proveedoras de economías en desarrollo, las prácticas de abastecimiento afectan a las condiciones de trabajo en dichas empresas proveedoras ⁵⁴, a menudo de forma negativa, en especial cuando el control del cumplimiento de la reglamentación es deficiente ⁵⁵. Ello se ha descrito como «redes mundiales de suministro» basadas en «relaciones de poder desiguales» ⁵⁶. Desde esta perspectiva, en el sector de la confección, por ejemplo, el incumplimiento de la legislación nacional por parte de las empresas no es un mero fallo de gobernanza, sino una «consecuencia persistente y

⁵² A. Mezzadri y F. Lulu: «‘Classes of Labour’ at the Margins of Global Commodity Chains in India and China», en *Development and Change*, vol. 49, núm. 4, 2018, págs. 1034-1063.

⁵³ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *op. cit.*

⁵⁴ M. Amengual, G. Distelhorst y D. Tobin: «Global Purchasing as Labor Regulation: the Missing Middle», en *Industrial and Labor Relations Review* (de próxima publicación), pág. 3.

⁵⁵ Mosley, *op. cit.*, págs. 153-168; R. Locke y H. Samel: «Beyond the Workplace: ‘Upstream’ Business Practices and Labor Standards in the Global Electronics Industry», en *Studies in Comparative International Development*, vol. 53, núm. 1, 2018, págs. 1-24; y M. Anner: «Prácticas de compra predatorias en las cadenas mundiales de suministro de la industria de la confección: tensión en las relaciones laborales en la India», en *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, OIT, vol. 138, 2019, núm. 4 (de próxima publicación).

⁵⁶ K. N. Ruwanpura y N. Wrigley: «The costs of compliance? Views of Sri Lankan apparel manufacturers in times of global economic crisis», en *Journal of Economic Geography*, vol. 11, núm. 6, 2010, págs. 1031-1049.

predecible» de un patrón de compra que depende de la competencia entre proveedores, tanto a escala nacional como internacional ⁵⁷.

38. Los procesos de compra en el sector de la electrónica se caracterizan por las presiones sobre los proveedores en cuanto a precios y plazos, así como por la fragmentación, la urgencia y la cancelación de pedidos. La producción es muy cíclica, e incluye una combinación de nuevos productos y previsiones de mercado poco fiables. Todo ello genera presiones a la baja en las condiciones de trabajo en las empresas proveedoras ⁵⁸. En un estudio conjunto de la OIT y la Iniciativa de Comercio Ético, se llegó a conclusiones similares en otros sectores ⁵⁹.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

39. La libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son derechos habilitadores fundamentales de todos los trabajadores, trabajen o no en la producción para cadenas mundiales de suministro, e independientemente de su modalidad de empleo. El diálogo social efectivo en las empresas proveedoras para la producción en las cadenas mundiales de suministro se correlaciona positivamente con mejores resultados en materia de salarios y horarios de trabajo ⁶⁰. Habitualmente, el respeto de estos derechos es mayor en la economía formal. Por consiguiente, en países con una gobernanza nacional limitada, la capacidad para ejercer esos derechos en la producción para cadenas mundiales de suministro puede limitarse a las empresas proveedoras en los eslabones superiores ⁶¹. En general, los trabajadores se enfrentan a dificultades importantes para ejercer en la práctica su derecho a la negociación colectiva en las cadenas mundiales de suministro ⁶².
40. Las restricciones a la sindicación en las ZFI son habituales, tanto en la legislación como en la práctica ⁶³. Las políticas gubernamentales restringen en muchos países la libertad sindical

⁵⁷ M. Anner, J. Bair y J. Blasi: «Towards Joint Liability in Global Supply Chains: Addressing the Root Causes of Labor Violations in International Subcontracting Networks», en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 35, núm. 1, 2013, págs. 1-43.

⁵⁸ R. McFalls: *The impact of procurement practices in the electronics sector on labour rights and temporary and other forms of employment*, documento de trabajo núm. 313, Departamento de Políticas Sectoriales, Ginebra, OIT, 2016.

⁵⁹ OIT: *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*, INWORK nota de información núm. 10, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo, Ginebra, OIT, 2017.

⁶⁰ OIT: *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*, op. cit. Véase también *BetterWork. Progresos y perspectivas*.

⁶¹ Distelhorst y Fu, op. cit., pág. 11.

⁶² OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, op. cit., párrafo 3.

⁶³ X. Cirera y R. W. D. Lakshman: «The impact of export processing zones on employment, wages and labour conditions in developing countries: systematic review», en *Journal of Development Effectiveness*, vol. 9, núm. 3, 2017, pág. 352; OIT: *Promoción del trabajo decente y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las zonas francas industriales*, op. cit., párrafos 57-66.

y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva ⁶⁴. Los empleadores en ciertos países se oponen activamente a la sindicación en las ZFI para limitar el riesgo de que ello conlleve tasas salariales más elevadas ⁶⁵. Sin embargo, la tasa de sindicación sería mayor en las empresas que operan en las ZFI. Ello podría deberse al carácter formal del trabajo en estas zonas y a la mayor atención que les presta la sociedad civil, tanto nacional como internacional ⁶⁶. En términos más generales, las tasas de sindicación serían más altas en las empresas orientadas a la exportación que en las centradas en los mercados nacionales ⁶⁷.

41. En un amplio estudio realizado recientemente por la OIT, la OCDE, la OIM y el UNICEF se destaca que, debido a la limitación de los datos disponibles y a las dificultades de índole metodológica, es difícil determinar con exactitud la proporción del trabajo infantil, del trabajo forzoso y de la trata de personas que puede atribuirse a las cadenas mundiales de suministro ⁶⁸. Según dicho estudio, los pocos datos empíricos de que se dispone sugieren que un niño en situación de trabajo infantil tiene muchas más probabilidades de trabajar en la producción para la economía nacional; pero, dado que las economías nacionales y las cadenas mundiales de suministro están interconectadas, existe un riesgo no desdeñable de que ese niño esté trabajando para las cadenas mundiales de suministro.
42. Se estima que entre el 9 y el 26 por ciento del trabajo infantil a escala nacional contribuye a las exportaciones a otras regiones ⁶⁹. Dependiendo de la región, esas contribuciones tienen más probabilidades de producirse en los sectores de la agricultura, el textil y la confección, el transporte y el almacenamiento o el alojamiento y la alimentación. Entre el 28 y el 43 por ciento del trabajo infantil que se estima que contribuye a las exportaciones, lo hace de forma indirecta, a través de los eslabones iniciales de la cadena de suministro ⁷⁰.
43. Los datos disponibles sugieren que, si una persona es víctima de trata con fines de trabajo forzoso y dicho trabajo va destinado a una cadena mundial de suministro, hay una elevada posibilidad de que ello se produzca en los eslabones inferiores de dicha cadena. Dado que es en esos segmentos donde las cadenas de suministro mundiales y nacionales están conectadas, puede ser más difícil detectar y mitigar el riesgo. Los resultados preliminares de estas estimaciones a escala mundial también apuntan a la existencia de prácticas de trata de personas con fines de trabajo forzoso en las cadenas mundiales de suministro, con variaciones significativas entre regiones ⁷¹.

⁶⁴ R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, documento de trabajo núm. 1, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, OIT, 2007.

⁶⁵ M. Anner: «The Impact of International Outsourcing on Unionization and Wages: Evidence from the Apparel Export Sector in Central America», en *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 64, núm. 2, 2011, págs. 305-322.

⁶⁶ Cirera y Lakshman, *op. cit.*, pág. 352.

⁶⁷ Distelhorst y Fu, *op. cit.*, pág. 12.

⁶⁸ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *op. cit.*

⁶⁹ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *op. cit.*

⁷⁰ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *op. cit.*

⁷¹ OIT, OCDE, OIM y UNICEF, *op. cit.*

44. El crecimiento del comercio suele ir asociado a un aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, ya que el sector manufacturero orientado a la exportación tiende a emplear a un número muy superior de mujeres ⁷². A pesar de ello, éstas pueden quedar segregadas en formas de trabajo peor remuneradas, tener dificultades para evolucionar hacia trabajos más calificados o verse expuestas al acoso sexual ⁷³. En las cadenas de suministro cuya producción se destina al comercio minorista, por ejemplo, las mujeres se concentran en categorías laborales inferiores y en los eslabones más bajos de la cadena de valor, lo cual es un reflejo de los prejuicios de género sobre el valor de su trabajo ⁷⁴. El aumento de las oportunidades de empleo para las mujeres en las empresas exportadoras y los niveles salariales más elevados en las exportaciones de prendas de vestir pueden contribuir a una disminución general de la brecha salarial de género. No obstante, hay pruebas empíricas que indican la existencia de una brecha salarial de género en las empresas exportadoras, aunque no está claro que se deba a una discriminación salarial no relacionada con los niveles de productividad ⁷⁵.

Salarios

45. Las empresas manufactureras exportadoras de los mercados emergentes pagan, por lo general, salarios más elevados que las no orientadas a la exportación. Se ha documentado empíricamente que pagan más de lo que un trabajador puede ganar en la agricultura o en la economía informal. Sin embargo, existen divergencias entre los datos empíricos disponibles. Además, tanto el trabajo en la agricultura como en la economía informal puede estar vinculado a los eslabones inferiores de las cadenas mundiales de suministro o formar parte de ellos, lo que impide hacer una distinción clara. Como la mayoría de los estudios de investigación se centran en el salario total por trabajador y no en el salario por hora, el mayor nivel salarial observado podría estar relacionado con un mayor número de horas de trabajo ⁷⁶.
46. Tampoco está claro qué pueden suponer esos salarios más elevados en términos de desarrollo económico y social. En primer lugar, la relación causal no está clara: las empresas con trabajadores más calificados podrían escoger por sí mismas orientarse a la exportación o bien la orientación a la exportación podría empujar a las empresas a buscar personal más calificado. En segundo lugar, los salarios pueden verse influidos por los cambios en los flujos de inversión extranjera directa o en los regímenes comerciales y relativos a las exportaciones. Así, por ejemplo, los salarios en el sector de las prendas de vestir disminuyeron en algunos países tras el fin del Acuerdo Multifibras ⁷⁷. En tercer lugar, la

⁷² Grupo Banco Mundial: *World Development Report 2020*, *op. cit.*, págs. 90-91.

⁷³ Distelhorst y Fu, *op. cit.*, pág. 15.

⁷⁴ S. Barrientos: «[Gender Patterns of Work in Global Retail Value Chains](#)», en *Gender and Work in Global Value Chains: Capturing the Gains?*, Cambridge University Press, 2019, pág. 78.

⁷⁵ En un estudio realizado, se concluyó que la discriminación puede explicar la brecha salarial de género en empresas orientadas al mercado nacional, pero no en las orientadas a la exportación (Z. Chen *et al.*: «[Globalization and Gender Wage Inequality in China](#)», en *World Development*, vol. 44, 2013, págs. 256-266). En otros estudios realizados, se concluyó que o bien no existe brecha salarial de género en las empresas situadas en las ZFI o bien la brecha existente en las mismas es menor que la general (Cirera y Lakshman, *op. cit.*).

⁷⁶ Distelhorst y Fu, *op. cit.*

⁷⁷ R. Robertson, G. Lopez-Acevedo y Y. Savchenko: «[Globalisation and the Gender Earnings Gap: Evidence from Sri Lanka and Cambodia](#)», en *The Journal of Development Studies*, vol. 56, núm. 2,

distribución salarial tiende a favorecer a los asalariados que desempeñan tareas ajenas a la producción y a los más calificados ⁷⁸. En cuarto lugar, si bien las empresas orientadas al comercio internacional que participan en las cadenas mundiales de suministro suelen ser más productivas, esa mayor productividad no se refleja plenamente en los niveles salariales ⁷⁹.

Horas de trabajo

47. Las jornadas excesivas de trabajo en las empresas que producen para cadenas mundiales de suministro son habituales y están generalizadas. El mayor número de horas de trabajo en las empresas proveedoras puede ser una consecuencia directa de la imprevisibilidad de los pedidos y de plazos de entrega cortos. Estas presiones también pueden comportar horas extraordinarias forzosas o no remuneradas adecuadamente ⁸⁰. En países con una limitada gobernanza nacional, estos problemas son más frecuentes en los segmentos subcontratados y en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro que operan en la economía informal o que están conectados con ella. Las jornadas de trabajo en las empresas orientadas a la exportación, incluidas las situadas en las ZFI, tienden a ser más largas que en la economía orientada al mercado interno ⁸¹.

Seguridad y salud en el trabajo

48. Hasta la fecha, hay pocos análisis empíricos sólidos en materia de seguridad y salud en el trabajo en las empresas que abastecen a las cadenas mundiales de suministro o estudios que comparen la seguridad y salud en el trabajo dentro y fuera de estas cadenas. Existen algunos datos empíricos que sugieren que las condiciones de seguridad y salud en el trabajo son mejores en las empresas orientadas a la exportación que en las nacionales ⁸², pero la mayoría de esos estudios se centran en los eslabones superiores de la cadena ⁸³. También hay pruebas empíricas de que los trabajadores en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro están expuestos a múltiples riesgos profesionales que son específicos de cada contexto, como

enero de 2020, págs. 1-19; y R. Robertson *et al.* (eds.): *Globalization, Wages, and the Quality of Jobs*, Banco Mundial, 2009, pág. 8.

⁷⁸ Distelhorst y Fu, *op. cit.*

⁷⁹ OIT: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2017 – Empresas y empleos sostenibles: empresas formales y trabajo decente*, Ginebra, 2017. De forma similar, los márgenes de los compradores dentro de la industria del vestido también permitirían una mayor redistribución de los beneficios del valor que se añade; véase al respecto D. Miller y K. Hohenegger: *Redistributing value added towards labour in apparel supply chains: Tackling low wages through purchasing practices*, Serie sobre las condiciones de trabajo y de empleo núm. 83, OIT, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo, Ginebra, 2016.

⁸⁰ OIT: *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*, *op. cit.*

⁸¹ Distelhorst y Fu, *op. cit.*, pág. 16.

⁸² E. Verhoogen: «Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector», en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, núm. 2, 2008, págs. 489-530.

⁸³ OIT: *Cadenas mundiales de valor en el sector de la alimentación y la agricultura: Incentivos y limitaciones para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo – Volumen 1 – Perspectivas desde ámbitos de investigación pertinentes*, Departamento de Gobernanza y Tripartismo, Ginebra, 2017.

los riesgos ergonómicos y climáticos ⁸⁴, y tienen menos probabilidades de poder participar en un diálogo social sobre sus condiciones de trabajo, incluida la seguridad y salud en el trabajo ⁸⁵. El alto grado de informalidad en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro contribuye a la escasa visibilidad de las violaciones de las normas de seguridad y salud en el trabajo, lo cual plantea algunos retos para los métodos tradicionales de inspección del trabajo y de control del cumplimiento de la legislación ⁸⁶.

2. Medidas adoptadas por gobiernos, empresas e interlocutores sociales

49. La legislación laboral nacional desempeña una función central en la gobernanza del trabajo. Los Estados tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento efectivo de su legislación. A su vez, cada empresa debe respetar la legislación laboral. Además, en el caso de producir para cadenas mundiales de suministro, las empresas también deben cumplir los requisitos de partes interesadas que están fuera de la jurisdicción en la que están ubicadas, incluidas las normas establecidas en el marco de iniciativas privadas de cumplimiento. Por su parte, las instituciones multilaterales, como las Naciones Unidas y la OCDE, promulgan cada vez más directrices para la gobernanza del trabajo en las cadenas mundiales de suministro.
50. En este contexto, en las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016, se instaba al establecimiento de sistemas de gobernanza adecuados y se destacaba la necesidad de emprender acciones para subsanar los déficits de gobernanza a nivel sectorial, nacional, regional e internacional. Asimismo, se proponían medidas específicas que los gobiernos, las empresas y los interlocutores sociales debían adoptar. Con objeto de definir los principales desafíos en materia de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, es necesario estudiar el efecto de esas medidas en la práctica.

Gobernanza pública

Legislación sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos

51. Algunos Estados Miembros han adoptado leyes que exigen que las empresas aborden los riesgos de consecuencias negativas reales o potenciales para los derechos humanos que se desprendan de sus actividades y relaciones empresariales, aplicables tanto a las cadenas nacionales de suministro como a las cadenas mundiales de suministro. A menudo esas leyes se centran en la divulgación de información sobre los riesgos existentes en sus actividades y cadenas de suministro, por ejemplo, el trabajo forzoso o la trata de personas, y en las medidas

⁸⁴ Puede consultarse un estudio detallado sobre las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en los sectores agrícolas de Colombia, Madagascar e Indonesia en OIT: *Food and agriculture global value chains: Drivers and constraints for occupational safety and health improvement, Volume Two: Three case studies*, Departamento de Gobernanza y Tripartismo, Ginebra, 2017.

⁸⁵ Según la encuesta mundial realizada por la OIT en 2016, el 42 por ciento de los comités de trabajadores participan en consultas sobre la seguridad y salud en el trabajo. Véase OIT: *Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results*, op. cit., pág. 12.

⁸⁶ OIT: *Improving safety and health in global supply chains*, Ginebra, mayo de 2017, pág. 2.

adoptadas para responder a esos riesgos. La divulgación pública de esa información promueve un cierto grado de transparencia en el funcionamiento de las empresas privadas que forman parte de las cadenas de suministro.

52. Las leyes sobre divulgación pública de información en Australia, California y el Reino Unido se aplican a las empresas con un volumen de negocios anual superior a un umbral determinado ⁸⁷. Las empresas deben divulgar información sobre las políticas que han puesto en práctica y las medidas que han adoptado para evaluar, prevenir o eliminar los riesgos de trata de seres humanos y de esclavitud en sus cadenas de suministro. También se les puede exigir que divulguen información sobre las medidas que han adoptado para verificar, auditar y certificar que sus proveedores cumplen las normas en materia de esclavitud y trata de seres humanos establecidas por la empresa y el Estado en el que se ubican ⁸⁸. Es posible que deban revelar las partes específicas de la cadena de suministro en las que existen riesgos de esclavitud o de trata de seres humanos y las medidas que han adoptado para abordar esos riesgos ⁸⁹.
53. Algunas leyes sobre divulgación pública de información atañen a sectores específicos. Así, por ejemplo, en el artículo 1502 (disposición sobre «minerales procedentes de zonas de conflicto») de la Ley Dodd-Frank de reforma financiera y de protección de los consumidores, se establecen obligaciones de notificación y divulgación de información con respecto a los minerales procedentes de zonas de conflicto que tengan como origen la República Democrática del Congo o países limítrofes ⁹⁰.
54. En algunas leyes promulgadas más recientemente, se exige a las empresas que apliquen la diligencia debida en materia de derechos humanos, lo que incluye la detección de riesgos y la adopción de medidas para responder a éstos, así como la notificación de las medidas adoptadas y de sus resultados. En Francia, la ley relativa al deber de protección, adoptada en marzo de 2017, exige a las grandes empresas multinacionales que adopten, publiquen y apliquen un plan de vigilancia para detectar y prevenir posibles violaciones graves de los derechos humanos ⁹¹. Dicho plan debe incluir procedimientos para evaluar periódicamente la situación en las filiales, las empresas subcontratistas y las empresas proveedoras con las que la empresa mantiene una relación comercial sólida.
55. La Unión Europea ha encabezado los avances regionales en la legislación sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos, tanto desde el punto de vista de las políticas como desde una perspectiva normativa ⁹². En la Directiva 2014/95 de la Unión Europea en lo que

⁸⁷ Dichas leyes se aplican a las empresas cuyo volumen de negocios anual supera los siguientes umbrales: 100 millones de dólares de los Estados Unidos de ingresos brutos mundiales al año en California; 36 millones de libras en el Reino Unido, y 100 millones de dólares australianos en Australia.

⁸⁸ Ley de Transparencia en las Cadenas de Suministro de California, Código Civil de California, artículo 1714.43, c).

⁸⁹ Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud, Reino Unido, artículo 54, 5), d).

⁹⁰ Otro ejemplo es el proyecto de ley de reforma de la legislación sobre el desarrollo de los recursos minerales y petroleros de Sudáfrica, 2013.

⁹¹ Véase la *Ley núm. 2017-399 de 27 de marzo de 2017 relativa al deber de protección de las empresas matrices y de las empresas contratantes* (en versión original francesa).

⁹² Para obtener una visión de conjunto de las iniciativas nacionales de diligencia debida obligatoria en materia de derechos humanos en Europa, véase la *nota informativa* (sólo disponible en inglés) de

respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, se exige que dichos grupos y empresas informen públicamente de sus políticas, procedimientos en materia de diligencia debida, principales riesgos y gestión de éstos, incluidos los riesgos para los derechos humanos ⁹³. En el Reglamento 2017/821 de la Unión Europea, se establece que los importadores de materias primas y minerales deben ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos, en consonancia con la Guía de diligencia debida de la OCDE para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas de conflicto y de alto riesgo ⁹⁴.

56. También se han promulgado leyes que exigen la divulgación de información y/o la diligencia debida en materia de derechos humanos en la Argentina ⁹⁵, Dinamarca ⁹⁶, Finlandia ⁹⁷, India ⁹⁸, Indonesia ⁹⁹ y Pakistán ¹⁰⁰; mientras que en Alemania, Canadá, Países Bajos y Suiza hay propuestas de leyes similares que se encuentran actualmente en distintas fases de desarrollo.
57. La eficacia de la divulgación pública de información depende de la calidad de la información divulgada y del uso que hagan de ella las partes interesadas externas. La no divulgación — o la divulgación inadecuada — de la información puede no ser objeto de una sanción en sí misma ¹⁰¹. No obstante, algunas leyes que imponen obligaciones de diligencia

la Coalición Europea por la Justicia (ECCJ), así como el artículo *National movements for mandatory human rights due diligence in European countries* del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, mayo de 2019.

⁹³ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea: [Directiva 2014/95/UE por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos \(texto pertinente a efectos del EEE\)](#), de 22 de octubre de 2014.

⁹⁴ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea: [Reglamento \(UE\) 2017/821 por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo](#), de 17 de mayo de 2017.

⁹⁵ Véase el artículo 12 de la [Ley núm. 2594 de Balance de Responsabilidad Social y Ambiental](#) de la Argentina. En la [Ley núm. 2/2011 de Economía Sostenible](#) de España se establecen exigencias similares.

⁹⁶ Véase la [Ley de Enmienda, de 2015](#) (en danés). Para obtener más información, véase también el sitio web de la [Autoridad Danesa de Negocios](#).

⁹⁷ [Resolución del Gobierno de Finlandia sobre la Política de Propiedad Pública](#) (en inglés), 3 de noviembre de 2011.

⁹⁸ [Ley de Sociedades, 2013](#) (en inglés). En dicha ley se establece que las empresas deben dedicar el 2 por ciento de sus beneficios netos anuales a las medidas de responsabilidad social.

⁹⁹ [Ley núm. 40/2007 de Sociedades Anónimas](#), artículo 74 (en inglés).

¹⁰⁰ Véase la [Orden General de Sociedades \(Responsabilidad Social de las Empresas\): SRO 983\(I\), 2009](#) (en inglés).

¹⁰¹ Véase la [Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud del Reino Unido](#) (en inglés) y la [Ley de Transparencia en las Cadenas de Suministro de California](#) (en inglés). No obstante, cabe observar que, en el artículo 16A de la [Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud de](#)

debida en materia de derechos humanos están vinculadas a la normativa relativa a las empresas y a los marcos de notificación existentes, de modo que las empresas se arriesgan a reclamaciones por responsabilidad civil si no actúan con la diligencia debida ¹⁰².

58. Una vez más, la Ley relativa al deber de protección de Francia va más allá, al prever tres mecanismos judiciales para asegurar la aplicación efectiva del plan de vigilancia. En primer lugar, un tribunal competente puede exigir a una empresa, mediante un aviso formal, que cumpla dicho plan. En segundo lugar, toda persona con un interés demostrable en el caso puede solicitar una orden de cumplimiento si la empresa no lo ha hecho en un plazo de tres meses. En tercer lugar, un tribunal puede considerar a una empresa civilmente responsable y otorgar una indemnización por daños y perjuicios a toda persona con un interés legítimo a ese respecto ¹⁰³.
59. Aunque no se trate de una ley sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos, la Ley de Facilitación del Comercio y Aplicación de las Normas Comerciales, adoptada por los Estados Unidos en 2015, establece que la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza puede emitir una orden de retención de la mercancía para detener la importación de todo bien que se sospeche que se ha producido mediante el trabajo forzoso (en su totalidad o en parte). Asimismo, exhorta a los importadores a que ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos en sus cadenas de suministro ¹⁰⁴, adopten sistemas de cumplimiento social integrales y transparentes y lleven a cabo auditorías para evaluar los riesgos de trabajo forzoso en sus cadenas de suministro.
60. Las leyes de divulgación de información y diligencia debida en materia de derechos humanos son, en esencia, formas de autorregulación de las empresas basadas en procesos ¹⁰⁵. Las empresas deben establecer procesos a fin de determinar las posibles consecuencias negativas para los derechos humanos y, en algunos casos, garantizar el acceso a mecanismos de reparación. Las empresas no tienen, sin embargo, la obligación de obtener resultados específicos en materia de derechos humanos o adoptar medidas positivas para ello ¹⁰⁶.
61. La diligencia debida es un método habitual de autorregulación de las empresas, pero en general se orienta al establecimiento de procesos internos en éstas, con objeto de abordar los

[Australia](#) (en inglés), se establece que el incumplimiento por parte de una empresa puede publicarse en un registro sobre las formas contemporáneas de esclavitud.

¹⁰² Hay ejemplos de ello en Francia y Suiza. Véase [Key Features of Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation](#), Coalición Europea por la Justicia (ECCJ), documento expositivo, junio de 2018.

¹⁰³ Puede consultarse un debate sobre las posibles repercusiones de la legitimación procesal en sentido amplio (o *locus standi*) para las partes interesadas en llevar un caso ante los tribunales en S. Brabant y E. Savourey: «French Law on the Corporate Duty of Vigilance: A Practical and Multidimensional Perspective», en *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires, supplément à la Semaine juridique entreprise et affaires*, 2017, núm. 50.

¹⁰⁴ Véase el artículo 910.

¹⁰⁵ J. Ruggie: *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, W. W. Norton & Company, Nueva York, 2013, pág. 125.

¹⁰⁶ I. Landau: «Human Rights Due Diligence and the Risk of Cosmetic Compliance», en *Melbourne Journal of International Law*, 2019, vol. 20, núm. 1, pág. 238. Véase también C. Parker: «Meta-regulation: legal accountability for corporate social responsibility», en D. McBarnet, A. Voiculescu y T. Campbell (eds): *The New Corporate Accountability: Corporate Social Responsibility and the Law*, Cambridge University Press, 2007, pág. 209.

riesgos empresariales ¹⁰⁷. Por el contrario, la diligencia debida en materia de derechos humanos exige que una empresa adopte un enfoque exterior y analice las consecuencias reales o potenciales de sus actividades empresariales para titulares de derechos que son externos a la empresa. Por consiguiente, las empresas deben utilizar un procedimiento con el que están familiarizadas para lograr un objetivo con el que pueden no estar familiarizadas.

62. Es posible que las empresas descuiden la celebración de las suficientes consultas con los grupos potencialmente afectados, los titulares de derechos y las partes interesadas ¹⁰⁸. A ese respecto, la Ley relativa al deber de protección de Francia exige específicamente que las empresas mantengan consultas y colaboren con las partes interesadas externas en el establecimiento y aplicación de las obligaciones de diligencia debida en materia de derechos humanos ¹⁰⁹.
63. Algunas leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos no contienen orientaciones sobre el modo de lograr el cumplimiento de sus disposiciones ni medidas para evaluar el desempeño de las empresas a ese respecto. Ello otorga a las empresas una amplia facultad discrecional para determinar cómo proceder ¹¹⁰ y puede comportar el riesgo de que adopten medidas que exhiban los elementos formales de la diligencia debida en materia de derechos humanos, pero que no logren finalmente los resultados previstos ¹¹¹.
64. Las leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos imponen obligaciones a las empresas que tienen un control o una influencia sobre otras empresas. Se considera que tiene influencia la empresa que sea capaz de modificar las prácticas perjudiciales de una entidad que provoque un daño ¹¹². No todas las leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos abordan con detenimiento el concepto de control para determinar el deber de protección de una empresa ¹¹³. En cualquier caso, el grado de influencia que tiene una

¹⁰⁷ Véase también R. McCorquodale *et al.*: «Human Rights Due Diligence in Law and Practice: Good Practices and Challenges for Business Enterprises», en *Business and Human Rights Journal*, 2017, vol. 2 (2), pág. 200.

¹⁰⁸ McCorquodale *et al.*, *op. cit.*, pág. 200.

¹⁰⁹ En la Ley relativa al deber de protección de Francia, se exige que las empresas preparen planes de vigilancia en colaboración con las partes interesadas y, cuando proceda, en el marco de las iniciativas multipartitas existentes en las filiales o a nivel territorial.

¹¹⁰ J. Harrison: «Establishing a meaningful human rights due diligence process for corporations: Learning from experience of human rights impact assessment», en *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2013, vol. 31 (2), pág. 109; y Landau, *op. cit.*, pág. 236.

¹¹¹ Landau, *op. cit.*, págs. 223-238.

¹¹² Véanse los [Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos](#), principio rector 19 y comentarios.

¹¹³ En el artículo 1 de la Ley relativa al Deber de Protección de Francia, se establecen varias bases para determinar cuándo una empresa de propiedad francesa tiene el «control» sobre otra empresa, por ejemplo, si posee la mayoría de los derechos de voto; si ejerce una influencia dominante en virtud de cláusulas contractuales o estatutarias, o si mantiene una relación comercial sólida con los subcontratistas o proveedores.

empresa puede variar notablemente en función del contexto. También puede quedar reducido por limitaciones prácticas, económicas o jurídicas ¹¹⁴.

65. Existen pocas pruebas empíricas de las repercusiones de las leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos en las prácticas empresariales ¹¹⁵. Como avances positivos cabe citar el aumento de los niveles de sensibilización sobre los derechos humanos entre las empresas, los consumidores y los inversores ¹¹⁶. Las leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos también pueden estimular debates y medidas que ayuden a combatir las causas profundas de las violaciones de los derechos humanos, desvelar las dificultades que enfrentan las empresas a lo largo de toda la cadena mundial de suministro y poner de relieve las innovaciones y buenas prácticas ¹¹⁷. En algunos casos, al incrementar la información y comprensión de ciertas cuestiones, la legislación en materia de divulgación de información ha impulsado debates nacionales sobre el posible desarrollo y adopción de leyes más prescriptivas ¹¹⁸.
66. Al mismo tiempo, los casos de cumplimiento y notificación superficiales son comunes, invalidando así las perspectivas de cambios en las políticas y prácticas de las empresas ¹¹⁹. La falta de claridad en algunas leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos también puede ser un obstáculo a ese respecto. En muchas de ellas no se especifica la naturaleza de la información exigida, ni tampoco se determina si, cuándo o cómo las empresas deberían cambiar sus prácticas ¹²⁰. La inclusión de más detalles podría mejorar los resultados en el ámbito de la divulgación de información ¹²¹. También ayudaría a lograr una mayor transparencia, que es el objetivo último de las exigencias de divulgación pública de información. Sin los detalles suficientes, las partes interesadas externas — incluidos los inversores — no pueden evaluar el desempeño de una empresa y responder en consecuencia ¹²². Desde otro prisma, la falta de indicadores y sistemas de medición

¹¹⁴ Organización Internacional de Empleadores (OIE): *IOE paper on State policy responses on human rights due diligence*, Ginebra, 2018, pág. 3. Véanse también los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, *op. cit.*, principio rector 19 y comentarios.

¹¹⁵ No obstante, para consultar un análisis sobre la eficacia de cada modelo de legislación en materia de divulgación de información, véanse N. Phillips, G. LeBaron y S. Wallin: *Mapping and measuring the effectiveness of labour-related disclosure requirements for global supply chains*, documento de trabajo núm. 32, Departamento de Investigaciones, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2018; G. LeBaron y A. Rühmkorf: «Steering CSR Through Home State Regulation: A Comparison of the Impact of the UK Bribery Act and Modern Slavery Act on Global Supply Chain Governance», en *Global Policy*, 2017, vol. 8, suplemento 3, págs. 15-28; véase también McCorquodale *et al.*, *op. cit.*

¹¹⁶ G. LeBaron y A. Rühmkorf: «The domestic politics of corporate accountability legislation: struggles over the 2015 UK Modern Slavery Act», en *Socio-Economic Review*, 2019, vol. 17 (3), págs. 709-743.

¹¹⁷ R. Mares: «Corporate transparency laws: A hollow victory?», en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2018, vol. 36 (3), pág. 212.

¹¹⁸ Mares, *op. cit.*, pág. 206.

¹¹⁹ Ergon Associates: *Modern Slavery Reporting: Is there evidence of progress?*, Londres, 2018, pág. 10.

¹²⁰ D. Weil *et al.*: «The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies», en *Journal of Policy Analysis and Management*, 2005, vol. 25 (1), pág. 158.

¹²¹ D. Doorey: «Who Made That?: Influencing Foreign Labour Practices through Reflexive Domestic Disclosure Regulation», en *Osgoode Hall Law Journal*, 2005, vol. 43 (4), pág. 399.

¹²² Mares, *op. cit.*, pág. 193.

normalizados para la divulgación de información también genera inseguridad jurídica e incoherencias para las empresas ¹²³.

67. En la Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud de Australia, sí que se prescribe la cantidad mínima, la naturaleza y el alcance de la información que una empresa debe revelar mediante una lista de criterios de divulgación obligatoria de información ¹²⁴. La Comisión Europea también ha elaborado unas directrices sobre la presentación de informes no financieros, que abordan con más detenimiento el concepto de «importancia relativa significativa» con respecto a la información ¹²⁵.
68. Las leyes de diligencia debida en materia de derechos humanos pueden tener una repercusión limitada ante problemas de gobernanza complejos y muy arraigados ¹²⁶. Asimismo, es poco probable que puedan hacer frente a altos niveles de informalidad y otros problemas sistémicos que constituyen las causas profundas de los déficits de trabajo decente en muchos países ¹²⁷. Dichas leyes pueden ser más eficaces a ese respecto si van acompañadas de medidas que fortalezcan los marcos nacionales de gobernanza laboral ¹²⁸.

Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales

69. En septiembre de 2019, un tercio de todos los acuerdos comerciales regionales incluían cláusulas laborales (véase el gráfico 2.1) ¹²⁹. En algunos acuerdos recientes se exige a las partes que promuevan la responsabilidad social de las empresas y una conducta empresarial responsable en las cadenas de suministro ¹³⁰. En los acuerdos comerciales de la Unión Europea se incluyen disposiciones que se inspiran en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales y en la Guía de diligencia debida de la OCDE para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas de conflicto y de alto

¹²³ En un análisis de las repercusiones de la Ley de Transparencia en las Cadenas de Suministro de California, se concluyó que los inversores de las empresas consideraban que el aumento de la divulgación pública de información era potencialmente costoso para el valor de las empresas, mientras que la sociedad civil deseaba información más abundante sobre los esfuerzos de las empresas por resolver los problemas existentes en sus cadenas de suministro. Véase R. Mares, *op. cit.*, pág. 197; véase también I. Landau y S. Marshall: «Should Australia be Embracing the Modern Slavery Model of Regulation», en *Federal Law Review*, 2018, vol. 46 (2), págs. 313-339.

¹²⁴ Ley sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud de Australia, 2018. Véase, por ejemplo, el comentario a este respecto en A. Sinclair y J. Nolan: *The Australian Modern Slavery Act 2018 – will it live up to expectations?*, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2018.

¹²⁵ Comisión Europea: [Comunicación de la Comisión – Directrices sobre la presentación de informes no financieros \(metodología para la presentación de información no financiera\)](#), 2017.

¹²⁶ OIE, *op. cit.*, pág. 11; véase también R. Mares, *op. cit.*, pág. 212.

¹²⁷ OIE, *op. cit.*, pág. 25.

¹²⁸ K. Abbott y D. Snidal: «Strengthening International Regulation through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, vol. 42, págs. 501-578.

¹²⁹ Notificados a la Organización Mundial del Comercio y en vigor.

¹³⁰ Por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay, de 4 de octubre de 2016 (artículo 11.8), y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados AELC y los Estados Centroamericanos, de 24 de junio de 2013 (preámbulo y artículo 9.7).

riesgo ¹³¹. Dichas disposiciones complementan las obligaciones de adoptar y aplicar efectivamente la legislación laboral en consonancia con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los convenios fundamentales y otros convenios ratificados, así como los compromisos sobre el acceso a los tribunales y las garantías procesales ¹³².

70. La inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales puede promover la ratificación de los convenios de la OIT ¹³³. Además, ayuda a fortalecer las instituciones que velan por el cumplimiento en las cadenas de suministro mediante el diálogo, la cooperación y la solución de controversias ¹³⁴. No obstante, los efectos de las cláusulas laborales son dispares. Ningún caso relativo a una controversia sobre la aplicación de las cláusulas laborales se ha resuelto con la imposición de sanciones. Los desafíos persisten cuando no hay instituciones de calidad suficiente, falta voluntad política o los interlocutores sociales son débiles, en particular las organizaciones de trabajadores ¹³⁵.
71. Los escasos datos empíricos disponibles sugieren que las cláusulas laborales no han dotado a los Estados de la capacidad para resolver todas las cuestiones a lo largo de la cadena completa de suministro. En particular, están mal preparados para responder a los desafíos en materia de trabajo decente que se derivan de las prácticas de abastecimiento ¹³⁶. Algunos sostienen que la introducción de cambios en las disposiciones relativas a las reglas de

¹³¹ Véase, por ejemplo, el [artículo 9 sobre el comercio y la gestión responsable de las cadenas de suministro en el Acuerdo comercial entre la Unión Europea y México](#) (texto publicado en octubre de 2019, aunque el acuerdo aún no ha entrado en vigor). Véase también R. Peels *et al.*: *Corporate social responsibility in international trade and investment agreements: Implications for states, business, and workers*, documento de investigación de la OIT núm. 13, Ginebra, 2016.

¹³² En la mayoría de los acuerdos de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio se hace referencia a los convenios de la OIT.

¹³³ En julio de 2019, Viet Nam ratificó el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Dicha ratificación está asociada a la [aplicación de las cláusulas laborales incluidas en acuerdos comerciales](#). Para consultar un análisis de la ratificación de convenios de la OIT en el marco de las preferencias comerciales unilaterales, véase: J. Orbie y L. Tortell: «The New GSP+ beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings?», en *European Foreign Affairs Review*, 2009, vol. 14 (5), págs. 663-681.

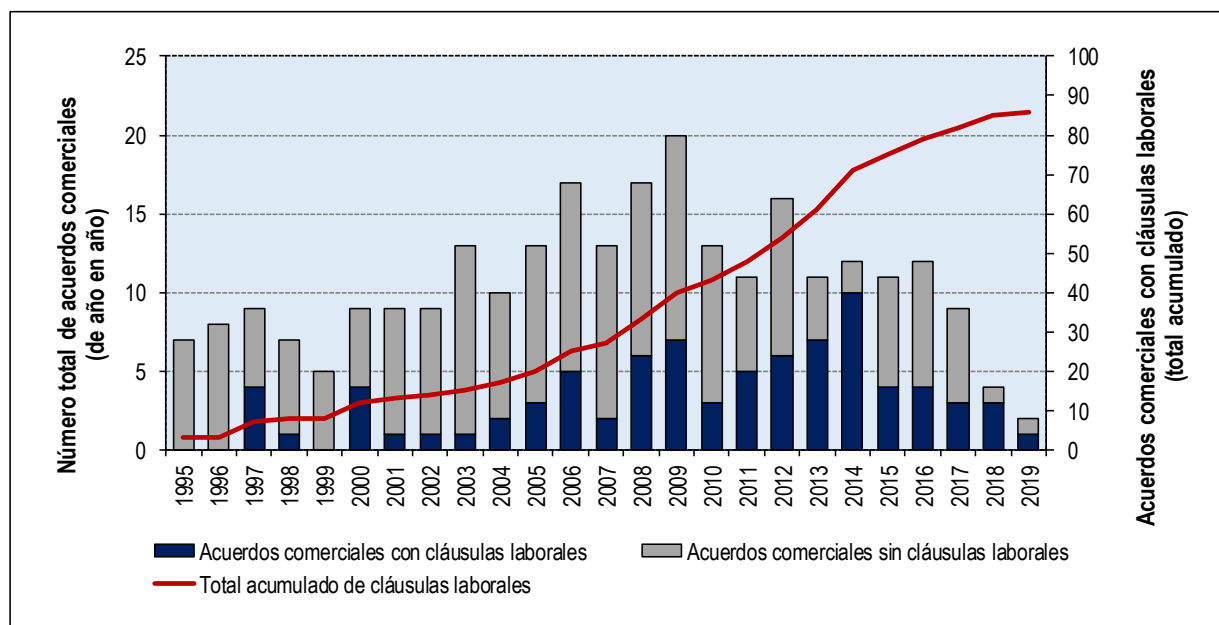
¹³⁴ Independientemente de la aplicación de sanciones, casi todos los acuerdos comerciales que incluyen cláusulas laborales prevén un mecanismo para resolver las controversias que surjan del incumplimiento de las obligaciones laborales.

¹³⁵ OIT: *Estudios sobre el crecimiento con equidad – Manual de evaluación de las disposiciones laborales en acuerdos comerciales y de inversión*, Ginebra, 2017. Véase también A. Gansemans *et al.*: «Do Labour Rights Matter for Export? A Qualitative Comparative Analysis of Pineapple Trade to the EU», en *Politics and Governance*, 2017, vol. 5 (4), págs. 93-105.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, A. Smith *et al.*: «Labor Regimes, Global Production Networks, and European Union Trade Policy: Labor Standards and Export Production in the Moldovan Clothing Industry», en *Economic Geography*, 2018, vol. 94 (5), págs. 550-574.

origen ¹³⁷, las adquisiciones públicas y las inversiones podría tener un mayor impacto ¹³⁸. También se podrían establecer planes de acción específicos para cada sector a fin de aplicar las cláusulas laborales, con claros procesos de control y la colaboración de los compradores ¹³⁹. Las cláusulas laborales tal vez podrían ser más eficaces en las cadenas de suministro si tuvieran en cuenta los desafíos específicos en cada sector y contexto y se centraran en coordinar las intervenciones públicas y privadas, de modo que reforzaran la capacidad estatal ¹⁴⁰.

Gráfico 2.1. Número total de acuerdos comerciales regionales con y sin cláusulas laborales



Fuente: Departamento de Investigaciones de la OIT, elaborado con información procedente de la base de datos sobre los acuerdos comerciales regionales de la Organización Mundial del Comercio.

Adquisiciones públicas

- 72.** Los gobiernos pueden aprovechar el volumen del gasto público para promover los objetivos sociales, incluidas las normas laborales y medioambientales. La necesidad de promover prácticas de adquisición pública sostenibles se ha integrado en los Objetivos de Desarrollo

¹³⁷ En el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que se firmó el 30 de noviembre de 2018 pero todavía no ha entrado en vigor, se establecen algunas obligaciones laborales en el capítulo 4 relativo a las reglas de origen (anexo 4-B, artículo 7), por ejemplo, un «valor de contenido laboral» (basado en el pago de un salario medio de 16 dólares de los Estados Unidos por hora) para los vehículos (esto es, vehículos de pasajeros, camiones ligeros y camiones pesados).

¹³⁸ A. Santos: «The New Frontier in Labor and Trade», en A. Santos, C. Thomas, D. Trubek: (eds.): *World trade and Investment Law Reimagined: a Progressive Agenda for Inclusive Globalization*, Londres (Reino Unido) y Nueva York (Estados Unidos), Anthem Press, 2019.

¹³⁹ A. Smith *et al.*: [Do Labour Provisions in EU Trade Agreements Improve Workers' Lives and Working Conditions around the World?](#), agosto de 2017.

¹⁴⁰ Este enfoque incluiría probablemente la ampliación de los programas que cuentan con «sólidos históricos», como el Programa *Better Work*, y el aprovechamiento de la influencia que tienen los consumidores sobre las empresas principales. Véase K. Kolben: «[A Supply Chain Approach to Trade and Labor Provisions](#)», en *Politics and Governance*, 2017, vol. 5 (4), págs. 60-68.

Sostenible ¹⁴¹. El deber del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos relacionados con las actividades empresariales en virtud de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos significa que los Estados deben abordar sus posibles consecuencias, incluido en el ámbito de las adquisiciones públicas ¹⁴².

73. Salvo algunas excepciones, el uso de las adquisiciones públicas por parte de los gobiernos para mejorar las condiciones laborales a menudo no ha ido más allá de las jurisdicciones nacionales y no se ha extendido a las cadenas mundiales de suministro. Además, hay pocos datos empíricos que indiquen que las prácticas de adquisición pública hayan ido acompañadas de prácticas de control y seguimiento del cumplimiento de las condiciones de respeto de las normas laborales establecidas en los contratos de compra ¹⁴³. De hecho, los funcionarios públicos encargados de las adquisiciones a veces carecen simplemente de los conocimientos necesarios para incorporar las exigencias sociales a las prácticas de adquisición pública, y aún más de los conocimientos necesarios para hacer un seguimiento de su cumplimiento ¹⁴⁴.
74. Hay datos empíricos que confirman que se han incorporado a las adquisiciones públicas algunos elementos de las iniciativas privadas de cumplimiento, como los sistemas de certificación y etiquetado ¹⁴⁵. Los responsables de las adquisiciones públicas también pueden asociarse a una iniciativa de cumplimiento dirigida por trabajadores ¹⁴⁶. De esa forma, un

¹⁴¹ Naciones Unidas: *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 2015. Véase el indicador 12.7.

¹⁴² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*, A/HRC/8/5, 2008; y Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/17/4, 2011, párrafo 1, en que el Consejo de Derechos Humanos hace suyos los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, *op. cit.*, al igual que en A/HRC/RES/17/31, *anexo, párrafo I.A.2*.

¹⁴³ C. Methven *et al.*: *Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions*, International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights, 2016; W. Kahlenborn *et al.*: *Strategic use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission*, MARKT/2010/02/C, 2011; y Organismo Nacional de Contratación Pública de Suecia: *Mapping Initiatives for Ethical Public Procurement in Europe*, informe 2017:6, encargado en nombre del Grupo de Trabajo Europeo sobre Contratación Pública Ética y el Organismo Nacional de Contratación Pública de Suecia, 2017.

¹⁴⁴ OCDE: *Responsible business conduct in government procurement practices*, 2017, pág. 6.

¹⁴⁵ A. Marx: «Public procurement and human rights: current role and potential of voluntary sustainability standards», en O. Martin-Ortega y C. Methven O'Brien (eds.): *Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State As Buyer*, Edward Elgar Publishing., 2019, parte II, págs. 132-149.

¹⁴⁶ J. Fine y T. Bartley: «Raising the floor: New directions in public and private enforcement of labor standards in the United States», en *Journal of Industrial Relations*, 2019, vol. 61 (2), págs. 252-276; M. Barenburg: «Towards a Democratic Model of Transnational Labour Monitoring?», en B. Bercusson y C. Estlund (eds.), *Regulating Labour in the Wake of Globalisation: New Challenges, new Institutions*, Oxford, Hart Publishing, 2007, págs. 37-65.

gobierno puede incrementar el impacto del uso de su poder de compra, pero eso dependerá de la eficacia y legitimidad del sistema al que se asocie ¹⁴⁷.

Iniciativas privadas de cumplimiento

75. Las empresas multinacionales que llevan a cabo actividades empresariales en países con una gobernanza limitada están aplicando cada vez más iniciativas privadas de cumplimiento. Ello puede incluir auditorías sociales, iniciativas de certificación o mecanismos de presentación voluntaria de información, así como intercambios sobre mejores prácticas, mecanismos de reclamación, aprendizaje *inter pares*, orientación y capacitación. Las iniciativas privadas de cumplimiento pueden ayudar a las empresas a cumplir sus responsabilidades de diligencia debida en materia de derechos humanos y gestionar al mismo tiempo el riesgo para su reputación que implica la participación en cadenas mundiales de suministro.
76. Las iniciativas privadas de cumplimiento no han sido concebidas — ni tienen la capacidad — para sustituir los regímenes públicos destinados a controlar la adecuada aplicación de la legislación laboral. Por ello, hay que encontrar sinergias que propicien la convergencia de los objetivos de dichas iniciativas y de la inspección del trabajo, en particular por lo que respecta a la mejora de las condiciones de trabajo ¹⁴⁸.
77. El funcionamiento de las iniciativas privadas de cumplimiento se está estudiando ampliamente. Ello es un reflejo del número y la magnitud de dichas iniciativas en todo el mundo, y de su contribución a la promoción del trabajo decente, especialmente cuando existe una débil gobernanza. De los estudios realizados se desprende que estas iniciativas pueden no ser capaces de asegurar un cambio a largo plazo en el comportamiento de los proveedores y raramente interactúan con la gobernanza pública. Además, si bien las empresas tienen influencia sobre los proveedores de los eslabones superiores, no reside ahí el riesgo de déficit de trabajo decente más significativo, sino en los eslabones inferiores de las cadenas de suministro y en empresas filiales subcontratadas que operan en la economía informal.
78. Dado que las iniciativas privadas de cumplimiento son una función de la gestión de los riesgos, normalmente ofrecen cierto margen para la participación de los trabajadores. Ello puede limitarse a entrevistas concretas durante las auditorías. No obstante, estas iniciativas pueden tener un mayor impacto si van acompañadas de mecanismos que empoderen a las partes interesadas locales y mundiales, por ejemplo, mecanismos de reclamación y sistemas de resolución de controversias.
79. Habida cuenta de que las iniciativas privadas de cumplimiento se llevan a cabo de forma adicional a la gobernanza pública, en algunos estudios se han comparado ambos modelos y se han hallado varias diferencias importantes. Las iniciativas privadas de cumplimiento carecen inevitablemente de mecanismos de transparencia y de responsabilidad pública. Las empresas determinan de forma autónoma las cuestiones que tratarán y las medidas de reparación en caso de incumplimiento. La proliferación de iniciativas ha comportado

¹⁴⁷ M. A. Corvaglia: *Public Procurement and Labour Rights – Towards coherence in international instruments of procurement regulation*, Hart Publishing/Bloomsbury, 2017, págs. 92-94.

¹⁴⁸ OIT: *Informe final de la Reunión de expertos sobre la inspección del trabajo y la función de las iniciativas privadas*, *op. cit.*, pág. 28; y OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafo 10.

diferencias normativas y duplicaciones, tanto entre las iniciativas privadas y la gobernanza pública como entre las propias iniciativas privadas.

80. En algunos análisis se ha estudiado la forma en que dichas iniciativas podrían interactuar con la gobernanza pública. Las iniciativas privadas de cumplimiento pueden reforzar las instituciones estatales, desempeñar una función complementaria habida cuenta del déficit de gobernanza que puede existir ¹⁴⁹, o competir con las instituciones estatales y socavar las normas. Mucho puede depender de si las iniciativas privadas de cumplimiento y las instituciones nacionales interactúan entre sí de forma deliberada y consciente ¹⁵⁰.
81. Las iniciativas privadas de cumplimiento pueden ser más eficaces ¹⁵¹ y pueden tener más probabilidades de reforzar las instituciones estatales si los trabajadores se movilizan ¹⁵². A su vez, el apoyo estatal puede incrementar la movilización de los trabajadores ¹⁵³. El refuerzo es más probable cuando las iniciativas privadas tienen el apoyo del Estado para interpretar las normas impugnadas de modo que se exija una interacción de las empresas con la reglamentación estatal ¹⁵⁴. Por consiguiente, el refuerzo puede producirse si en las iniciativas privadas se exige la interacción con la reglamentación estatal. No obstante, ello depende de la eficacia de esa reglamentación estatal.
82. Una interacción complementaria también es posible si las iniciativas privadas de cumplimiento y la reglamentación estatal abordan normas laborales diferentes ¹⁵⁵. Las iniciativas privadas de cumplimiento pueden tener un impacto menor en el ámbito de la libertad sindical y de asociación que, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo ¹⁵⁶. Por el contrario, los servicios gubernamentales de inspección del trabajo pueden tener una función mucho más significativa en relación con otras normas del trabajo ¹⁵⁷.

¹⁴⁹ J. Bair: «Contextualising compliance: hybrid governance in global value chains», en *New Political Economy*, 2017, vol. 22 (2), págs. 169-185.

¹⁵⁰ J. Zenker: «Made in Misery: Mandating Supply Chain Labor Compliance», en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2018, vol. 51 (1), págs. 318-319.

¹⁵¹ Mosley, *op. cit.*

¹⁵² M. Amengual y L. Chirot: «[Reinforcing the State. Transnational and State Labor Regulation in Indonesia](#)», en *Industrial and Labour Relations Review*, 2016, vol. 69 (5), págs. 1059-1080. En el contexto nacional, véase J. Fine: «Enforcing Labor Standards in Partnership with Civil Society: Can Co-Enforcement Succeed Where the State Alone Has Failed?», en *Politics & Society*, 2017, vol. 45 (3), págs. 379-380.

¹⁵³ Fine, *op. cit.*

¹⁵⁴ Amengual y Chirot, *op. cit.*, págs. 1060 y 1077. Véase también G. Distelhorst *et al.*: «Production goes global, compliance stays local: Private regulation in the global electronics industry», en *Regulation & Governance*, 2015, vol. 9 (3), págs. 224-242.

¹⁵⁵ T. Bartley y N. Egels-Zandén: «Responsibility and neglect in global production networks: the uneven significance of codes of conduct in Indonesian factories», en *Global Networks, A Journal of Transnational Affairs*, 2015, vol. 15 (s1), pág. 23.

¹⁵⁶ Bartley y Egels-Zandén, *op. cit.*, págs. 37-38.

¹⁵⁷ Bartley y Egels-Zandén, *op. cit.*

83. Puede darse una competición entre las iniciativas privadas y la reglamentación estatal si las cuestiones laborales se resuelven independientemente de la reglamentación estatal ¹⁵⁸. Además, las empresas pueden optar por llevar a cabo sus actividades en Estados donde la gobernanza nacional es frágil ¹⁵⁹. Esta preocupación se ve exacerbada por el hecho de que los países y regiones compiten para obtener inversiones de las grandes empresas multinacionales, incluso en el ámbito de las normas laborales ¹⁶⁰. El riesgo es que las iniciativas privadas de cumplimiento puedan utilizarse de forma que oculten — en lugar de revelar — las prácticas de explotación laboral ¹⁶¹.

Diálogo social

Negociación colectiva

84. La negociación colectiva es un derecho fundamental, que a su vez depende del respeto efectivo de la libertad sindical y de asociación. Cuando los trabajadores pueden ejercer efectivamente esos derechos, la negociación colectiva puede contribuir a reducir los déficits de trabajo decente. En muchos países, la negociación colectiva sigue siendo determinante para fijar los salarios y las condiciones de trabajo ¹⁶². El fortalecimiento del vínculo entre la remuneración y el aumento de la productividad abre perspectivas alentadoras para el progreso económico y social en las cadenas de suministro ¹⁶³.
85. Una tasa elevada de cobertura de los convenios colectivos reduce la desigualdad salarial ¹⁶⁴, tanto dentro de las empresas como entre ellas ¹⁶⁵. Ello es especialmente importante a la hora

¹⁵⁸ G. LeBaron, J. Lister y P. Dauvergne: «[Governing Global Supply Chain Sustainability Through the Ethical Audit Regime](#)», en *Globalizations*, 2017, vol. 14 (6), pág. 959.

¹⁵⁹ P. Marginson: «[Governing Work and Employment Relations in an Internationalized Economy: The Institutional Challenge](#)», en *Industrial and Labor Relations Review*, 2016, vol. 69 (5), pág. 1036.

¹⁶⁰ Marginson, *op. cit.*, pág. 1036.

¹⁶¹ LeBaron, Lister y Dauvergne, *op. cit.*, pág. 964.

¹⁶² OIT: [Nota informativa núm. 1 – La negociación colectiva](#), Ginebra, 2015.

¹⁶³ D. Cooper y L. Mishel: «[The Erosion of Collective Bargaining Has Widened the Gap Between Productivity and Pay](#)», Economic Policy Institute, 2015; y OIT: [Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: La desigualdad salarial en el lugar de trabajo](#), Ginebra, 2017.

¹⁶⁴ Por «cobertura de la negociación colectiva» se entiende el porcentaje de trabajadores asalariados que se encuentran amparados por un convenio colectivo. Para consultar las tasas de cobertura de la negociación colectiva, véase [la base de datos de la OIT sobre relaciones laborales \(IRData\)](#); S. Hayter: «[Unions and collective bargaining](#)», en J. Berg (ed.): *Labour markets institutions and inequality: Building Just Societies in the 21st Century ILO* y Edward Elgar Publishing, cap. 4, págs. 95–122; D. Grimshaw, G. Bosch y J. Rubery: «[Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?](#)», en *British Journal of Industrial Relations*, 2014, vol. 52(3), págs. 470–498; J. Visser: «What happened to collective bargaining during the great recession?», en *IZA Journal of Labour Policy*, 2016, vol. 5 (1), págs. 1–35; y G. Bosch: «[Negociación colectiva en declive y desigualdad en aumento. Análisis comparado de cinco países de la UE](#)», en OIT: *Revista Internacional del Trabajo*, 2015, vol. 134, núm. 1, págs. 65–74.

¹⁶⁵ OIT: [Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: La desigualdad salarial en el lugar de trabajo](#), *op. cit.* Véase también OIT: [Diálogo social y tripartismo: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del diálogo social y el tripartismo, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la](#)

de ampliar la protección laboral a las categorías de trabajadores vulnerables, que suelen prevalecer en los eslabones inferiores de las cadenas mundiales de suministro.

86. Ahora bien, la cobertura de la negociación colectiva depende en gran medida de la estructura y el nivel de negociación. Salvo en contadas excepciones, los países de Europa Septentrional y Occidental tienen sistemas de negociación muy centralizados. La negociación con múltiples empleadores a nivel sectorial o intersectorial se asocia con tasas de cobertura de la negociación colectiva superiores al 78 por ciento. En Asia, las Américas y Europa Central y Oriental, la negociación colectiva suele realizarse a nivel de la empresa. Cuando predomina la negociación con un único empleador, la tasa de cobertura promedio de la negociación colectiva es del 14,9 por ciento (26 países) ¹⁶⁶.
87. No es frecuente que, en las negociaciones colectivas a nivel transnacional, se traten directamente las dificultades que pueden darse en las cadenas mundiales de suministro ¹⁶⁷. Uno de los pocos ejemplos es el Protocolo de Libertad Sindical de Indonesia, suscrito por cinco sindicatos indonesios, seis marcas mundiales de ropa deportiva y cuatro grandes fabricantes de calzado indonesios. Dicho protocolo ampara los derechos de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores, y también protege a los dirigentes y afiliados sindicales frente a actos de discriminación o represalias. La puesta en práctica de este protocolo ha planteado diversas dificultades en relación con la gestión y la resolución de los conflictos. Además, su ámbito de aplicación se limita a las fábricas proveedoras de los eslabones superiores de la cadena ¹⁶⁸.
88. En el sector del transporte marítimo, el convenio colectivo suscrito entre Maersk y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) dispone que Maersk debe comprobar que los buques utilizados por los operadores de fletamento también están cubiertos por un acuerdo de la ITF o similar que proteja los derechos de la tripulación, incluso en buques con pabellón de conveniencia ¹⁶⁹.

Acuerdos marco internacionales

89. Las federaciones sindicales internacionales y más de un centenar de multinacionales han reforzado su colaboración transfronteriza mediante acuerdos marco internacionales ¹⁷⁰. Los mecanismos e instituciones creados en virtud de dichos acuerdos pueden complementar la legislación y las instituciones nacionales, así como las iniciativas de responsabilidad social

OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, Ginebra, 2018, párrafos 110-116.

¹⁶⁶ OIT: *Diálogo social y tripartismo: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del diálogo social y el tripartismo, con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008*, op. cit., párrafo 116.

¹⁶⁷ J. Blasi y J. Bair: *An analysis of multiparty bargaining models for global supply chains*, Serie sobre las condiciones de trabajo y de empleo núm. 105, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo, OIT, Ginebra, 2019.

¹⁶⁸ Foro Internacional de Derechos Laborales: *Future of Fashion. Worker-Led Strategies for Corporate Accountability in the Global Apparel Industry*, febrero de 2019.

¹⁶⁹ Blasi y Bair, op. cit.

¹⁷⁰ OIT: *International Framework Agreements in the food retail, garment and chemicals sectors: lessons learned from three case studies*, Ginebra, 2018.

de las empresas ¹⁷¹. Los acuerdos marco internacionales podrían convertirse en una herramienta de colaboración en los procesos de diligencia debida en materia de derechos humanos, en consonancia con la legislación nacional, la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos y las Líneas Directrices de la OCDE ¹⁷².

90. Los acuerdos marco internacionales suelen aplicarse a todas las actividades de las empresas multinacionales y sus filiales. La mayoría de ellos contiene disposiciones que se aplican a los proveedores de las empresas principales, lo cual contribuye a crear un entorno favorable a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva en todos los eslabones de las cadenas mundiales de suministro ¹⁷³. En algunos casos, el contenido de los acuerdos marco internacionales se incorpora a las directrices para los proveedores y a las listas de verificación de las auditorías ¹⁷⁴.

Iniciativas de múltiples interesados

91. El Acuerdo sobre Incendios y Seguridad en Edificios de Bangladesh es un acuerdo jurídicamente vinculante suscrito entre las federaciones sindicales internacionales y más de 200 empresas de confección de prendas de vestir ¹⁷⁵. En el sector de la confección, la iniciativa «Acción, Colaboración, Transformación» (ACT) también pretende ir más allá de las empresas y las marcas; y promueve las relaciones laborales para lograr salarios dignos en el conjunto del sector de la confección de cada país ¹⁷⁶.
92. En 1998 se puso en marcha la Iniciativa de Comercio Ético ¹⁷⁷, en la que participan multinacionales de distintos sectores, sindicatos internacionales, organizaciones de defensa de los derechos laborales y organizaciones no gubernamentales. Las empresas que participan en dicha iniciativa se comprometen a aplicar su Código Básico de Prácticas Laborales, que se inspira en los convenios de la OIT, y a presentar informes anuales sobre los esfuerzos que han desplegado para lograr su aplicación en sus respectivas cadenas de suministro. La

¹⁷¹ El acuerdo marco internacional entre UNI Global Union y Carrefour, por ejemplo, complementa el marco de responsabilidad social de Carrefour. Véase OIT: *International Framework Agreements in the food retail, garment and chemicals sectors: Lessons learned from three case studies*, op. cit.

¹⁷² OIT: Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, Ginebra, 12-15 de febrero de 2019, Conclusiones, op. cit.

¹⁷³ F. Hadwiger: «Acuerdos marco internacionales. ¿Llevar el trabajo decente a las cadenas de suministro globales?», en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2015, vol. 7, núm. 1-2, págs. 83-104.

¹⁷⁴ I. Schömann, A. Sobczak, E. Voss y P. Wilke: *Codes of conduct and international framework agreements: New forms of governance at company level*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín, 2008.

¹⁷⁵ Véase el [sitio web](#) (en inglés) dedicado al Acuerdo sobre Incendios y Seguridad en Edificios.

¹⁷⁶ J. Holdcroft: «Transformar las relaciones laborales de las cadenas de suministro», en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2015, vol. 7, núms. 1-2.

¹⁷⁷ Véase el [sitio web](#) (en inglés) de la Iniciativa de Comercio Ético.

Iniciativa de Comercio Ético realiza auditorías, contribuye a resolver casos de violación de los derechos de los trabajadores ¹⁷⁸ y presiona para que se cumplan las normas del trabajo ¹⁷⁹.

93. La Fundación Vestir lo Justo (FWF, por sus siglas en inglés) trabaja con 193 marcas del sector de la confección ¹⁸⁰, en colaboración directa con fábricas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y gobiernos. El Código de Prácticas Laborales de la Fundación incorpora los convenios fundamentales de la OIT y la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Entre sus principales iniciativas cabe destacar la verificación del desempeño de las marcas, las auditorías en las fábricas, su servicio telefónico de ayuda para presentar denuncias y las sesiones de formación en las fábricas. La Fundación aboga por el pago de salarios dignos ¹⁸¹ y ejerce como mediadora en conflictos laborales a través de su proceso de resolución de conflictos.
94. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas promueve la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos petroleros, gasísticos y minerales. Todas las empresas que operan en países miembros de esta iniciativa deben cumplir una amplia gama de obligaciones en materia de divulgación de información en todas sus cadenas de valor extractivas. Los grupos multipartícipes locales supervisan su aplicación. Para ello, analizan los datos recibidos y los comunican a los gobiernos, las comunidades locales y los grupos de la sociedad civil. El Consejo de la Iniciativa, que tiene una composición internacional, evalúa los progresos de los países en el cumplimiento de sus normas internacionales ¹⁸².

Iniciativas de negociación multipartita

95. Hay varios ejemplos de convenios negociados entre múltiples partes a iniciativa de los trabajadores, suscritos entre las principales empresas y sindicatos u organizaciones de trabajadores. Si bien algunos ejemplos partieron de iniciativas centradas en mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas de suministro nacionales, con el tiempo se han convertido en mecanismos eficaces para abordar los déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.
96. La Coalición de Trabajadores de Immokalee estableció el Programa de Alimentos Justos con objeto de mejorar las precarias condiciones laborales de los trabajadores en las explotaciones agrícolas de Florida. La Coalición creó una campaña para movilizar a los consumidores a fin de presionar a los minoristas de la alimentación para que se abastecieran exclusivamente de productores que apliquen el Código de Conducta del Programa de Alimentos Justos. Asimismo, ha impartido formación específica a trabajadores agrícolas para que verifiquen el cumplimiento de los principios establecidos en dicho código de conducta y para que informen a los demás trabajadores sobre sus derechos. Este acuerdo, jurídicamente

¹⁷⁸ Véase la [página web](#) (en inglés) sobre la resolución de casos de violación de los derechos de los trabajadores.

¹⁷⁹ Véase la [página web](#) (en inglés) sobre cabildeo.

¹⁸⁰ Véase el [sitio web](#) (en inglés) de la Fundación Vestir lo Justo.

¹⁸¹ Un ejemplo reciente es la [alianza establecida entre la Fundación Vestir lo Justo y el Banco ASN sobre salarios dignos](#).

¹⁸² Véase la [página web](#) (en español) de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.

vinculante, también incluye una prima salarial que complementa los ingresos de los trabajadores en las explotaciones agrícolas ¹⁸³.

97. Las iniciativas de esta índole resultan más eficaces cuanto mayor cobertura tienen, por ejemplo, cuando en ellas participan las principales empresas del sector y/o los proveedores organizados en asociaciones sectoriales. Las iniciativas sectoriales tienen mayor repercusión cuando incluyen a clientes del sector público, como el Gobierno de Israel en los sectores de los servicios de limpieza y seguridad o el Servicio de Salud Nacional del Reino Unido con la Carta de Cuidados Éticos de UNISON ¹⁸⁴.

Cooperación en el lugar de trabajo

98. El Programa *Better Work* de la OIT y la Corporación Financiera Internacional promueve el establecimiento de comités consultivos de mejora del desempeño como mecanismo de cooperación en el lugar de trabajo. Cuando se establece un comité de este tipo en una fábrica, los trabajadores suelen percibir una mejora en sus condiciones de trabajo y también señalan otras mejoras, por ejemplo, una disminución de los abusos verbales, de los mareos y de las inquietudes y una mayor disponibilidad y calidad del agua. Los comités consultivos de mejora del desempeño tienen una mayor aceptación entre los trabajadores y un mayor impacto en el entorno de trabajo cuando cuentan con una representación de género equitativa y cuando los trabajadores pueden elegir libremente a sus representantes. Sin embargo, los directivos de las empresas no siempre perciben positivamente la presencia de un comité de este tipo o de un sindicato, y no valoran en su justa medida su capacidad para contribuir a resolver los problemas ¹⁸⁵.

3. Marcos generales de gobernanza laboral

99. La fragmentación de la producción — y de las estructuras empresariales en entidades jurídicas independientes — puede plantear desafíos para lograr una gobernanza efectiva a nivel nacional. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

Debido a la manera en que están organizados los grupos de sociedades, las entidades empresariales suelen eludir la responsabilidad escondiéndose tras el denominado velo corporativo, mientras que la empresa matriz trata de eludir la responsabilidad por los actos de las filiales incluso cuando podría haber influido en su conducta ¹⁸⁶.

¹⁸³ Véase el [sitio web](#) (en inglés) del Programa de Alimentos Justos.

¹⁸⁴ Blasi y Bair, *op. cit.*

¹⁸⁵ OIT y Corporación Financiera Internacional: *Better Work – Progress and Potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factory competitiveness. A summary of an independent assessment of the Better Work programme*, Ginebra, 2016, párrafo 5.2.

¹⁸⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: [Observación general núm. 24 \(2017\) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales](#), agosto de 2017, E/C.12/GC/24, párrafo 42.

Muchos Estados han tomado medidas para asegurar una gobernanza efectiva en sus territorios, a pesar de la fragmentación de la producción en entidades jurídicas independientes¹⁸⁷.

100. Ahora bien, resulta forzosamente más complicado realizar esa labor en el plano transnacional. Por ese motivo, las víctimas de «vulneraciones cometidas por empresas transnacionales» se enfrentan a obstáculos particulares para obtener reparación¹⁸⁸.
101. Corresponde a los Estados velar por que los actores privados que operan dentro de su jurisdicción o territorio cumplan con las obligaciones legales. Sin embargo, los gobiernos tienen distintos niveles de capacidad y recursos para vigilar y hacer cumplir efectivamente las normas vigentes. Aunque algunos gobiernos han tomado medidas para mejorar su capacidad en ese sentido, siguen planteándose numerosos desafíos. Como ya se ha indicado, la expansión de las cadenas mundiales de suministro a través de las fronteras ha exacerbado esos déficits de gobernanza¹⁸⁹.
102. La imposibilidad o incapacidad de hacer cumplir la ley implica a su vez la imposibilidad de garantizar el acceso a la justicia y a mecanismos de reparación. Esto es significativo y va más allá del derecho implícito a obtener reparación en caso de que se haya infringido la normativa laboral. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el acceso a la justicia es un indicador de la consolidación de instituciones eficaces e inclusivas que rinden cuentas a fin de garantizar el estado de derecho en los planos nacional e internacional¹⁹⁰. A su vez, el tercer pilar de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos establece que los Estados deben garantizar que, cuando se produzcan violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los afectados pueden acceder a mecanismos de reparación eficaces.
103. El incumplimiento de la legislación nacional por una empresa proveedora de una cadena mundial de suministro puede no deberse únicamente a las decisiones que ésta haya tomado a nivel nacional; ni tampoco tiene por qué ser exclusivamente consecuencia de la mala gobernanza. En el contexto de las cadenas mundiales de suministro, los actores situados fuera de las fronteras del Estado en el que se ubica una empresa proveedora ejercen una influencia que incide en el comportamiento de ésta¹⁹¹. El grado de influencia puede variar, pero procede de un actor ajeno a la jurisdicción de dicho Estado. Desde un punto de vista jurídico, sin embargo, la responsabilidad sólo puede imputarse a la empresa que incumple

¹⁸⁷ Véase, por ejemplo, S. Marshall: «[Australian textile clothing and footwear supply chain regulation](#)», en C. Fenwick y T. Novitz (eds.): *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, Hart Publishing, 2010, págs. 555-583.

¹⁸⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*, párrafo 43.

¹⁸⁹ OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, *op. cit.*, párrafo 6.

¹⁹⁰ Naciones Unidas: [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), A/RES/70/1, meta 16.3.

¹⁹¹ O. De Schutter: [Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations](#), 2006.

las normas. Además, el Estado en el que opera la empresa tiene escasa o nula jurisdicción para establecer normas que regulen la conducta de un actor de otro Estado ¹⁹².

104. Los litigios transnacionales para obtener reparación por los daños sufridos en una jurisdicción por los actos de una empresa situada en otra jurisdicción han dado resultados desiguales. Con independencia del argumento jurídico esgrimido, siempre es necesario demostrar que la empresa con sede en el extranjero tenía el control legal y/o era responsable de las acciones de la entidad jurídica independiente en la jurisdicción en que se produjeron los daños ¹⁹³.
105. En el caso *Loblaws*, un tribunal del Canadá desestimó una demanda colectiva de los trabajadores supervivientes y de los familiares de los trabajadores del sector de la confección fallecidos en el derrumbe del edificio Rana Plaza en 2013 contra la empresa matriz de una de las empresas filiales responsables ¹⁹⁴. El tribunal consideró que la empresa matriz no tenía control sobre las circunstancias de peligro, ni tampoco sobre los empleadores o empleados u otros ocupantes del Rana Plaza ¹⁹⁵.
106. En el caso *Okpabi*, 42 500 residentes en Nigeria pidieron una indemnización en el Reino Unido por los daños y perjuicios sufridos debido a la negligencia de una compañía eléctrica cuya filial había provocado la contaminación y el deterioro medioambiental del delta del Níger. El tribunal desestimó la causa porque las políticas de responsabilidad social de la empresa matriz relativas a la salud y seguridad de las comunidades locales no contemplaban el control de la filial en los aspectos relativos a la responsabilidad social ¹⁹⁶.
107. Sin embargo, en el caso *Choc v. Hudbay Minerals Inc.*, un tribunal de Ontario (Canadá) dictaminó que una empresa matriz del sector de la minería debía responder por las lesiones sufridas por grupos indígenas a manos del personal de seguridad contratado por una de sus empresas filiales en Guatemala. El tribunal consideró que las declaraciones públicas de la empresa matriz en las que se comprometía a observar normas de conducta precisas en su cadena de suministro establecían un deber de protección suficiente y sentaban la base de su responsabilidad. Es más, el tribunal llegó a la conclusión de que la empresa había ejercido funciones de «gestión y control en el terreno» ¹⁹⁷.
108. En el caso *Vedanta*, la Corte Suprema del Reino Unido condenó a una empresa matriz del sector de la minería a indemnizar a un grupo de aldeanos de Zambia por los daños

¹⁹² J. Zerk: *Extraterritorial jurisdiction: Lessons for the business and human rights sphere from six regulatory areas*, Working Paper No. 59, Harvard Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard University, 2010.

¹⁹³ L. Knöpfel: «CSR Communication in Transnational Human Rights Litigations against Parent Companies», en A Dickson Poon: *Transnational Law Institute, King's College London Research Paper Series*, 2019, pág. 4. Véase también D. J. Doorey: *Lost in Translation: Rana Plaza, Loblaws, and the Disconnect Between Legal Formality and Corporate Social Responsibility*, 2018.

¹⁹⁴ *Das v. George Weston Limited* (2017) ONSC 4129 (CanLII) [*Loblaws Decision*].

¹⁹⁵ *Das v. George Weston Limited*, *op. cit.*, párrafo 457.

¹⁹⁶ *Okpabi and others v. Royal Dutch Shell Plc and another* [2018] EWCA Civ 191. Esta sentencia contradice el razonamiento aplicado en un caso anterior, el de *Chandler v. Cape PLC* [2012] EWCA (Civ) 525.

¹⁹⁷ *Choc v. Hudbay Minerals Inc.* 2013 ONSC 1414. No obstante, véase también el caso de Joe Fresh y Loblaws en *Das v. George Weston Limited*, *op. cit.*

provocados por una empresa filial que contaminó los recursos hídricos locales. La empresa matriz tenía un deber de protección, dado que impartió formación ambiental a las empresas del grupo, se comprometió públicamente a atender los riesgos ambientales y las deficiencias técnicas de la filial, y ejercía un control sobre ésta ¹⁹⁸. El tribunal evaluó la responsabilidad de la empresa matriz conforme a la legislación de Zambia y ejerció su jurisdicción, a pesar de que, en principio, Zambia debería haber sido el lugar idóneo para celebrar el juicio ¹⁹⁹, porque consideró que diversos factores prácticos hubieran impedido a los querellantes el acceso efectivo a la justicia en su país ²⁰⁰.

109. La cuestión que se plantea, por tanto, es si el Estado en el que está domiciliada la empresa que ejerce una influencia tiene la capacidad legal y/o la obligación de ejercer su jurisdicción con respecto a conductas que se producen en otro Estado. Ello depende de las normas que rigen la jurisdicción estatal, así como del alcance de las obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

Jurisdicción extraterritorial

110. El ejercicio de la jurisdicción extraterritorial no deja de ser controvertido ²⁰¹, principalmente en razón de la doctrina de no interferencia en los asuntos internos de otros Estados ²⁰². Según varias doctrinas del derecho internacional consuetudinario, los supuestos en los cuales está justificada la extraterritorialidad son limitados. El principio de territorialidad prevé que un Estado tiene jurisdicción sobre todos los actores y actividades que se desempeñen dentro de su territorio.
111. Los Estados pueden ejercer su jurisdicción sobre sus propios nacionales, independientemente del lugar en el que se produzca su conducta. Por consiguiente, el Estado donde esté domiciliada una empresa puede regular directamente su conducta aunque se produzca en otro Estado, siempre que la empresa opere a través de una sucursal en el

¹⁹⁸ *Vedanta Resources Plc and Konkola Copper Mines Plc (Appellants) v. Lungowe and Ors (Respondents)* (2019) UKSC 20. Véase también Norton Rose Fulbright: [Recent Trends Related to Human Rights Statements: Emerging trends underlying decisions on the scope of reporting](#), 10 de febrero de 2016.

¹⁹⁹ En función del lugar en que se produjeron los supuestos daños, los querellantes y las pruebas de los daños.

²⁰⁰ Norton Rose Fulbright: [UK Supreme Court clarifies issues on parent company liability in Lungowe v. Vedanta](#), abril de 2019.

²⁰¹ D. Augenstein y D. Kinley: «When Human Rights ‘Responsibilities’ become ‘Duties’: The Extra-Territorial Obligations of States that Bind Corporations», en S. Deva y D. Bilchitz (eds.): *Human rights obligations of business: Beyond the corporate responsibility to respect?*, Cambridge University Press, 2013, Sydney Law School Research Paper No. 12/71. Véase también R. Chambers: «An Evaluation of Two Key Extraterritorial Techniques to Bring Human Rights Standards to Bear on Corporate Misconduct Jurisdictional dilemma raised/created by the use of the extraterritorial techniques», en *Utrecht Law Review*, vol. 14, núm. 2, 2018.

²⁰² O. De Schutter: *Sovereignty-Plus in the Era of Interdependence: Towards an International Convention on Combating Human Rights Violations by Transnational Corporations*, CRIDHO Working Paper No. 2010/5.

extranjero, y no por medio de una sociedad participada o filial que tenga una personalidad jurídica independiente ²⁰³.

112. Ahora bien, las cadenas mundiales de suministro se componen en gran medida de entidades jurídicas independientes. Por ese motivo, al Estado de origen de la empresa le resulta más difícil ejercer directamente su jurisdicción extraterritorial. En Australia y Canadá se rechazaron sendos proyectos de ley para regular la conducta empresarial de las filiales en el extranjero ²⁰⁴.
113. La legislación sobre diligencia debida en materia de derechos humanos tiene efectos extraterritoriales, denominados en ocasiones «jurisdicción extraterritorial indirecta». Su base jurisdiccional es la nacionalidad de la empresa y su inscripción registral en el territorio de un Estado. Esta legislación tiene efecto extraterritorial, dado que la empresa debe adoptar medidas en relación con su cadena de suministro en otros Estados.
114. Los Estados también pueden ejercer una jurisdicción extraterritorial mediante la aplicación de medidas judiciales adoptadas en el propio Estado para resolver litigios y/u otorgar reparación a las partes agraviadas en los casos en que estén implicados actores de otros Estados o en que la conducta se haya producido dentro de la jurisdicción de otros Estados. El ejercicio de la autoridad judicial con elementos extraterritoriales se rige por el derecho internacional privado.

Obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos

115. Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos que los vinculan, incluido el principio de extraterritorialidad ²⁰⁵. Esto es especialmente importante para la interconexión entre los derechos laborales y los derechos humanos y para la aceptación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT como derechos humanos internacionalmente reconocidos ²⁰⁶. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha estudiado con detenimiento la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales ²⁰⁷.

La obligación del Estado de proteger los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales entraña el deber positivo de adoptar un marco jurídico que exija que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar,

²⁰³ Chambers, *op. cit.*, pág. 30.

²⁰⁴ Véase Chambers, *op. cit.*, respecto del rechazo del proyecto de ley relativo al código de conducta empresarial (Australia) y el proyecto de ley relativo a la responsabilidad de las empresas con respecto a las actividades mineras, petroleras o gasísticas efectuadas en países en desarrollo (Canadá).

²⁰⁵ Chambers, *op. cit.*, pág. 29. En los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, por ejemplo, se establece que, si bien las normas internacionales de derechos humanos no exigen generalmente que los Estados regulen las actividades extraterritoriales de las empresas domiciliadas en su territorio y/o su jurisdicción, tampoco lo prohíben. Además, hay «razones políticas de peso» a favor del ejercicio de la jurisdicción extraterritorial. Véase el comentario relativo al [Principio Rector 2 de las Naciones Unidas](#).

²⁰⁶ [Principio Rector 12 de las Naciones Unidas](#).

²⁰⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*

prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos humanos, evitar que se conculquen esos derechos y responder de las consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar sus decisiones y operaciones y las de las entidades que controlan ²⁰⁸.

Estas medidas deberían aplicarse a la cadena de suministro de las empresas y a sus empresas subcontratistas, proveedoras y franquiciadas u otros socios comerciales ²⁰⁹.

- 116.** Las obligaciones de los Estados de proteger los derechos humanos fuera del territorio nacional se han endurecido en los últimos años, en particular el deber de regular las actividades de las empresas en cuya conducta pueden influir ²¹⁰. Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han afirmado explícitamente la obligación del Estado de controlar la conducta de los agentes no estatales cuando ésta pueda dar lugar a violaciones de los derechos humanos fuera de su territorio ²¹¹. La obligación extraterritorial de proteger surge «en especial en los casos en que los recursos de que disponen las víctimas ante los tribunales nacionales del Estado en que se ha producido el daño son nulos o ineficaces» ²¹².

- 117.** En cumplimiento de su deber de proteger, los Estados deberían:

pedir a las empresas que hagan todo lo posible por asegurar que las entidades en cuya conducta pueden influir, como las filiales (incluidas todas las entidades empresariales en que hayan invertido, ya se hayan constituido con arreglo a la legislación del Estado parte o de otro Estado) o los socios comerciales (como los proveedores, los franquiciados y los subcontratistas) respeten los derechos consagrados en el Pacto. Las empresas domiciliadas en el territorio y/o jurisdicción de los Estados partes deberían tener la obligación de actuar con la diligencia debida para identificar, prevenir y combatir las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto por esas filiales y socios comerciales, dondequiera que se encuentren ²¹³.

- 118.** Los Estados deberían adoptar tales medidas, especialmente en el contexto del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. De hecho, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

²⁰⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*, párrafo 16.

²⁰⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*, párrafo 16.

²¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Regulating Transnational Corporations: A Duty under International Human Rights Law*, 2014.

²¹¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas*, A/HRC/4/35, febrero de 2007.

²¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*, párrafo 30.

²¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*, párrafo 33. Las mismas obligaciones se derivan del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Alemania, aprobadas por el Comité en su 106.º período de sesiones (15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)*, CCPR/C/DEU/CO/6, párrafo 16.

Esta responsabilidad es especialmente importante en los Estados con sistemas de derecho laboral avanzados, ya que las empresas del país de origen pueden ayudar a mejorar las normas sobre las condiciones de trabajo en los países de acogida.

Por consiguiente, los Estados deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar que los actores no estatales domiciliados en su jurisdicción «sean considerados responsables extraterritorialmente de las vulneraciones del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y que las víctimas tengan acceso a reparación». Los Estados también deberían proporcionar orientación a los empleadores y a las empresas sobre la manera de respetar el derecho extraterritorialmente ²¹⁴.

119. Los Estados tienen, asimismo, el deber de cooperar en situaciones de carácter transnacional que puedan comportar violaciones de derechos humanos, a fin de garantizar que las víctimas tengan acceso a la justicia y a mecanismos de reparación efectivos ^{215 216}. La rendición de cuentas y el acceso a medios de reparación en los casos transnacionales podrían mejorar con la adopción de un instrumento internacional que refuerce el deber de cooperar. El Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada, y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201) pueden servir de ejemplos a este respecto ²¹⁷.

120. La cooperación internacional también podría contribuir a reducir los conflictos de jurisdicción ²¹⁸. En la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, se establece que «[l]os gobiernos de los países anfitriones y de los países de origen deberían estar dispuestos a consultarse mutuamente, siempre que sea necesario, por iniciativa de cualquiera de ellos» ²¹⁹. Asimismo, en dos instrumentos sobre medio ambiente de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, se exige que los Estados parte cursen una notificación lo antes posible a otros Estados siempre que las actividades que prevén llevar a cabo puedan

²¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: *Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, abril de 2016, E/C.12/GC/23, párrafo 70.

²¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*

²¹⁶ O. De Schutter *et al.*: «Commentary to the Maastricht principles on extraterritorial obligations of states in the area of economic, social and cultural rights», en *Human Rights Quarterly* 34 (4), 2012, págs. 1084-1169; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*; y ETO Consortium: *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, principio 27, 2013.

²¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2017, *op. cit.*, párrafo 35.

²¹⁸ Además de la importancia que reviste por sí misma, también reduciría la inseguridad jurídica y la imprevisibilidad para las empresas. Véanse Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales: *Exploring Extraterritoriality in Business and Human Rights: Summary Note of Expert Meeting*, 2010; y Zerk, *op. cit.*, pág. 216.

²¹⁹ Párrafo 12 de la *Declaración sobre las Empresas Multinacionales*.

tener un impacto ambiental transfronterizo y les consulten sobre las cuestiones que puedan afectarles ²²⁰.

121. El ejercicio de la jurisdicción extraterritorial podría resultar menos dificultoso si se basara en un consenso internacional sobre la existencia de determinados derechos que los Estados tienen el deber de proteger — y las empresas el deber de respetar — en lugar de regirse por normas de ámbito nacional ²²¹. Este consenso internacional también podría aplicarse a la determinación de la ilicitud de las actividades que vulneran esos derechos.

El marco de políticas de la OIT

Normas internacionales del trabajo

122. En el párrafo 25 de las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016, se señala que «[e]xiste la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro». Para dilucidar esta cuestión, conviene examinar la naturaleza y el contenido de las normas internacionales del trabajo de la OIT a la luz de los principales desafíos en materia de gobernanza para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Como ya se ha señalado, los desafíos comprenden:

- a) la fragmentación transfronteriza de la producción, que puede determinar si los trabajadores gozarán de la protección efectiva de la relación de trabajo;
- b) la influencia de las prácticas empresariales de las entidades privadas de un Estado en el cumplimiento de la legislación nacional de otro, y
- c) los límites de la jurisdicción de un Estado y el funcionamiento de la responsabilidad limitada que, combinados, pueden restringir el acceso efectivo a mecanismos de reparación para las personas cuyos derechos han sido vulnerados.

123. También deberían examinarse las respuestas actuales a los desafíos existentes y los cambios introducidos tanto en las legislaciones nacionales como en el derecho internacional, por ejemplo:

- a) el creciente apoyo a escala nacional e internacional para que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a lo largo de todos los eslabones de sus cadenas de suministro, y
- b) el refuerzo de la responsabilidad del Estado de proteger los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales, incluso extraterritorialmente.

124. Las normas internacionales del trabajo son instrumentos normativos del derecho internacional público, que tienen por destinatarios a los Estados Miembros. Es el Estado nación — y, por tanto, el Gobierno — quien tiene la responsabilidad principal de llevarlas a efecto y, por consiguiente, de lograr la justicia social. Para ello, los gobiernos, especialmente en las economías de mercado, atribuyen derechos y responsabilidades a los empleadores y a los trabajadores. Por tanto, las normas internacionales del trabajo ejercen su influencia

²²⁰ Naciones Unidas: [Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo](#), 1991; y [Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales](#), Aarhus, Dinamarca, 1998.

²²¹ Zerk, *op. cit.*, pág. 12; y Chambers, *op. cit.*, pág. 37.

normativa principalmente a través de la legislación laboral nacional. Esa legislación se aplica, en general, al trabajo que se realiza en toda jurisdicción de la que proceda un bien o servicio.

- 125.** Las normas internacionales del trabajo abarcan todos los aspectos del trabajo, independientemente de que se realice o no en el ámbito de la producción para cadenas mundiales de suministro. Los ocho convenios fundamentales²²² y los cuatro convenios de gobernanza (o prioritarios)²²³ se aplican al trabajo. Lo mismo ocurre con las normas relativas a los salarios, el tiempo de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y la seguridad social. En todos esos ámbitos se han detectado desafíos en el contexto de la producción para las cadenas mundiales de suministro. Si bien todas las normas están destinadas a aplicarse en la práctica a los empleadores y a los trabajadores, incluidos los que trabajan en la producción para las cadenas mundiales de suministro, no se concibieron específicamente para ese contexto.
- 126.** Las normas internacionales del trabajo representan un consenso mundial sobre las medidas necesarias para lograr la justicia social. Su finalidad es promover la convergencia de los sistemas nacionales, pese a que el ritmo al que se lleva a cabo esté supeditado a las circunstancias nacionales, así como establecer condiciones equitativas entre las distintas economías. Las normas internacionales del trabajo como tales — y también porque, en su mayoría, definen con mayor precisión los derechos humanos — resultan por lo general aplicables.
- 127.** La mayor parte de las normas internacionales del trabajo no regulan modalidades o tipos de trabajo ni modelos empresariales. Sin embargo, en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), se reconoce que los cambios en los modelos empresariales pueden repercutir en la protección de los derechos de los trabajadores, y se insta a los Estados Miembros a dotarse de una política nacional a ese respecto y a examinar periódicamente la legislación nacional cuando sea necesario «a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo» (párrafo 1).
- 128.** Algunas normas internacionales del trabajo contienen disposiciones en las que se reconoce la necesidad de una cooperación internacional o transfronteriza. En algunos casos, abarcan cuestiones que tienen de por sí un alcance internacional, como la migración laboral o el trabajo decente en el transporte transfronterizo; en otros casos, se refieren a la dimensión transfronteriza de la gobernanza efectiva de la cuestión abordada, como la trata de seres humanos.
- a)* En el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, se dispone que los Estados Miembros deben «cooperar entre sí para garantizar la prevención y la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio» (artículo 5).

²²² El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

²²³ El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

-
- b) En el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), se otorga a las organizaciones de trabajadores y de empleadores «el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores» (artículo 5).
 - c) En el Convenio núm. 189 se establece que los trabajadores domésticos contratados en el extranjero deben «recibir por escrito una oferta de empleo o un contrato de trabajo» antes de cruzar las fronteras nacionales (artículo 8).
 - d) En el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), se prevé que, cuando se contrate a trabajadores en un país para trabajar en otro, los Estados Miembros deben considerar la posibilidad de concluir acuerdos laborales bilaterales para evitar abusos y prácticas fraudulentas (párrafo 2 del artículo 8).
 - e) En el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada, se establece que sólo los buques que enarbolan el pabellón de un Estado que haya ratificado el Convenio pueden llevar un certificado de trabajo marítimo. Dicho certificado, complementado por una declaración de conformidad laboral marítima, tiene valor de presunción de que el buque ha sido debidamente inspeccionado por el Estado Miembro cuyo pabellón enarbola y de que cumple los requisitos previstos en el Convenio en la medida que se especifica. Con ello se evita la necesidad de realizar inspecciones sistemáticas en el Estado del puerto. Además, contribuye a establecer condiciones equitativas a nivel internacional y supone un gran incentivo para que los buques enarbolan el pabellón de un Estado que ha ratificado el Convenio y que, por consiguiente, está sujeto a la supervisión de los órganos de control de la OIT. A ello se suma la obligación de no brindar un trato más favorable a los buques de los Estados que no hayan ratificado el Convenio frente a los buques que enarbolan el pabellón de Estados que sí lo han ratificado (párrafo 7 del artículo V).
 - f) En el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), se establece que un Estado puede adoptar las medidas necesarias para rectificar toda situación que constituya manifiestamente un peligro para la seguridad o la salud a bordo de un buque que enarbole el pabellón de otro Estado (artículo 43).
 - g) En el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), se establece que los Estados que lo hayan ratificado deben poner cierta información a disposición de la Oficina y «de cualquier otro Miembro» cuando lo soliciten (artículo 1); sus servicios del empleo y sus otros servicios relacionados con las migraciones deben colaborar con los servicios correspondientes de los demás Estados Miembros (párrafo 1 del artículo 7); y, cuando el número de migrantes que van del territorio de un Miembro al territorio de otro sea considerable, las autoridades competentes de los territorios en cuestión deben celebrar acuerdos para regular las cuestiones de interés común (artículo 10).
 - h) En el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), se exige que los Estados Miembros adopten las medidas necesarias en los planos nacional e internacional para establecer «contactos e intercambios sistemáticos de información» con los demás Estados, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores (artículo 4). El «Convenio no impide» la celebración de «acuerdos multilaterales o bilaterales con miras a resolver los problemas resultantes de su aplicación» (artículo 15).

129. La pertinencia de las normas internacionales del trabajo para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro depende de cómo las apliquen los Estados que las hayan ratificado. Los mecanismos de control han examinado la aplicación de las normas en el contexto de la producción para las cadenas mundiales de suministro.

-
- 130.** La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) acogió con beneplácito una medida destinada a combinar la función rutinaria de inspección con enfoques de desarrollo que incentivan el cumplimiento mediante la certificación tripartita en las cadenas de suministro y las zonas francas de exportación. También solicitó más información sobre toda medida destinada a fortalecer la protección frente a los actos de discriminación antisindical «haciendo especial hincapié en las zonas francas de exportación y en las zonas económicas especiales»²²⁴.
- 131.** En el Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), se dispone que todos los postores deben respetar, como mínimo, ciertas normas establecidas a nivel local. También se exige que los contratos públicos contengan una cláusula tipo que garantice a los trabajadores interesados salarios y condiciones de empleo no menos favorables que las establecidas para un trabajo de igual naturaleza en la profesión o industria interesada de la misma región (párrafo 1 del artículo 2).
- 132.** Los órganos de control han abordado la cuestión de las contrataciones públicas transfronterizas y las cadenas mundiales de suministro en el contexto del Convenio núm. 94. Aunque en el Convenio no se menciona expresamente esta cuestión, se entiende que ello no significa que todos los contratos con una dimensión transnacional estén excluidos de su ámbito de aplicación. Sus disposiciones laborales se aplicarían en el caso de los contratos que entrañen el recurso a trabajadores extranjeros que se trasladen al país para los fines del contrato. En cambio, el trabajo realizado fuera del Estado contratante no estaría amparado, en principio, por las disposiciones del Convenio. Sin embargo, si un Estado Miembro así lo deseara, las obligaciones derivadas de las cláusulas laborales contractuales podrían aplicarse de forma transfronteriza. Por ende, el Convenio núm. 94 brinda una plataforma normativa para elaborar una amplia norma destinada a promover condiciones de trabajo decente en los contratos públicos²²⁵.
- 133.** Las normas internacionales del trabajo también son pertinentes en otros contextos, al establecer criterios de referencia para un comportamiento responsable y a menudo contractualmente obligatorio en los mercados, tanto en el plano nacional como en el internacional, en ámbitos como las finanzas, el comercio y el desarrollo de infraestructuras. Muchas iniciativas privadas de cumplimiento e iniciativas de múltiples interesados incorporan elementos de las normas internacionales del trabajo. Su contenido y su aplicación se interpretan, así, al margen del conjunto del cuerpo normativo, lo que a veces impide abordar la complejidad social de la situación que pretenden regular.

Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT

- 134.** La Declaración sobre las Empresas Multinacionales tiene como objetivo fomentar la contribución positiva que las empresas multinacionales pueden aportar al progreso económico y social y a la consecución del trabajo decente para todos, así como mitigar y resolver las dificultades a que pueden dar lugar las operaciones de estas empresas. La Declaración es un reflejo del consenso tripartito mundial sobre la manera de abordar los desafíos mundiales derivados de la función prominente que desempeñan las empresas

²²⁴ Observación (CEACR) – adoptada en 2012 y publicada en la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia.

²²⁵ Solicitud directa (CEACR) – adoptada en 2008 y publicada en la 98.^a reunión (2009) de la Conferencia (documento sólo disponible en inglés y francés).

multinacionales en la globalización y, en concreto, en el contexto de las cadenas mundiales de suministro ²²⁶.

- 135.** La Declaración abarca cinco ámbitos temáticos: política general, empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones de trabajo. En la versión revisada de marzo de 2017 ²²⁷, se recoge y expone el marco para «proteger, respetar y remediar», destinado a poner en práctica los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, en el que se distinguen los papeles y responsabilidades de los distintos actores en el ámbito de las empresas y los derechos humanos ²²⁸.
- 136.** En la Declaración, se otorga la misma responsabilidad de promover buenas prácticas sociales por parte de las empresas a los gobiernos de todos los Estados, ya sean los países de acogida como de origen de éstas ²²⁹. Con ello se reconoce que el estado de derecho es fundamental para lograr los objetivos de la Declaración, así como el papel que desempeñan los gobiernos mediante la adopción de leyes, políticas, medidas y disposiciones apropiadas, en particular en los ámbitos de la administración del trabajo y la inspección pública del trabajo ²³⁰. Los gobiernos también deberían garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas u otras vías adecuadas, que cuando se produzcan abusos en su territorio o jurisdicción los trabajadores afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces ²³¹.
- 137.** En consonancia con los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, en la Declaración se señala expresamente que las empresas deberían proceder con la debida diligencia para detectar, prevenir y mitigar sus consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos reconocidos internacionalmente y rendir cuentas de cómo abordan dichas consecuencias ²³². Asimismo, se establece que los procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos deberían incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas pertinentes, incluidas las organizaciones de trabajadores. Las empresas multinacionales también deberían utilizar su poder de influencia para alentar a sus socios comerciales a proporcionar medios eficaces de reparación para las violaciones de derechos humanos internacionalmente reconocidos ²³³.
- 138.** En la versión revisada de 2017, se añadió un nuevo anexo II que contiene herramientas prácticas para estimular la aceptación de sus principios por todas las partes. En la

²²⁶ Introducción de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

²²⁷ OIT: [Recomendaciones del Grupo de Trabajo especial tripartito relativas al examen del texto de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, incluidos el anexo y las adenda, así como el procedimiento de interpretación](#), Consejo de Administración, 329.^a reunión, Ginebra, marzo de 2017, documento GB.329/POL/7.

²²⁸ Párrafo 10, *a*), de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

²²⁹ Párrafo 12 de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

²³⁰ Párrafo 3 de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

²³¹ Párrafo 64 de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

²³² Los derechos humanos reconocidos internacionalmente «abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo», párrafo 10, *d*), de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

²³³ Párrafo 65 de la [Declaración sobre las Empresas Multinacionales](#).

Declaración también se prevé un servicio destinado a facilitar un diálogo confidencial entre las empresas y los sindicatos, que permite que una empresa y un sindicato soliciten conjuntamente la asistencia de la OIT para entablar un diálogo sobre la aplicación de los principios de la Declaración.

Otros instrumentos de orientación multilaterales

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos

139. Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos comprenden un marco basado en tres pilares, destinados a «proteger, respetar y remediar». Los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos internacionalmente reconocidos; las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, y las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales deberían tener acceso a mecanismos de reparación eficaces ²³⁴. A los efectos de estos Principios Rectores, se entiende que los derechos humanos internacionalmente reconocidos abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios establecidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo ²³⁵.
140. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó un Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas a fin de alentar la aceptación y aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, entre otras cosas, mediante la divulgación y promoción de la aplicación de dichos principios, la detección de buenas prácticas, el fortalecimiento de la capacidad, las visitas a los países, la formulación de recomendaciones acerca del acceso a mecanismos de reparación y el diálogo y la cooperación con las partes interesadas ²³⁶. El Grupo de Trabajo ha exhortado a los gobiernos a utilizar la legislación con el objeto de crear incentivos para el ejercicio de la diligencia debida — entre otros, a través de requisitos obligatorios —, teniendo a la vez en cuenta elementos que permitan impulsar una aplicación eficaz por parte de las empresas y promover reglas de juego uniformes ²³⁷.
141. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también ha exhortado a todos los Estados miembros a elaborar planes de acción nacionales para promover la aplicación de los Principios Rectores en sus respectivos contextos nacionales ²³⁸. Los planes de acción

²³⁴ Véase Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas: *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: An Introduction*, 2013, pág. 2.

²³⁵ Principio Rector 12 de las Naciones Unidas.

²³⁶ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*.

²³⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Nota del Secretario General, septuagésimo tercer período de sesiones, A/73/163, 16 de julio de 2018, pág. 28.

²³⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Resolución relativa a los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/26/L.1, junio de 2014.

nacionales son estrategias de políticas gubernamentales que definen la orientación estratégica y las actividades concretas para abordar cuestiones específicas en materia de políticas.

142. La sensibilización y aceptación de los Principios Rectores por parte de las empresas está aumentando progresivamente. Un número creciente de empresas ejerce ya la diligencia debida en materia de derechos humanos en sus actividades empresariales, de conformidad con los Principios Rectores. Algunas han adoptado procedimientos específicos al efecto, mientras que otras han incorporado la diligencia debida en materia de derechos humanos a sus estructuras existentes ²³⁹. Ciertas empresas han elaborado sus propias directrices y herramientas, mientras que otras se han acogido a normas y orientaciones de ámbito sectorial promulgadas por organizaciones empresariales y asociaciones gremiales ²⁴⁰.

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

143. Las Líneas Directrices de la OCDE consisten en principios y normas no vinculantes que tienen por objeto alentar una conducta empresarial responsable por parte de las empresas multinacionales. Adoptadas por los gobiernos, las Directrices establecen un marco mundial para una conducta empresarial responsable en materia de divulgación de información, derechos humanos, empleo y relaciones laborales, medio ambiente, lucha contra la corrupción, competencia y cuestiones tributarias, entre otros ²⁴¹.
144. Si bien los ejemplos de resultados positivos en casos específicos están aumentando ²⁴², en la documentación disponible no queda muy claro si quienes presentaron las quejas recibieron una reparación efectiva o si se han producido cambios en las políticas y prácticas de las empresas ²⁴³. En muchos casos concretos se alcanzaron acuerdos que incluyeron el compromiso de aumentar la responsabilidad de la empresa en sus actividades empresariales multinacionales. Cabe plantearse, sin embargo, si tal compromiso es suficiente ante casos de violaciones graves de los derechos humanos o laborales ²⁴⁴. Además, la aplicación de las decisiones no está bien documentada.
145. Con la revisión de las Líneas Directrices de la OCDE en 2011 se introdujo una agenda proactiva para promover una conducta empresarial responsable. Su objetivo es lograr la observancia efectiva de las Líneas Directrices de la OCDE por parte de las empresas, a través de iniciativas de múltiples partes interesadas destinadas a fomentar la colaboración con las empresas para desarrollar estrategias que permitan evitar riesgos de consecuencias

²³⁹ OIE, *op. cit.*, pág. 3.

²⁴⁰ OIE, *op. cit.*, pág. 23.

²⁴¹ OCDE: *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, revisión 2011*, 2013.

²⁴² En uno de ellos se indemnizó a 168 trabajadores despedidos indebidamente. Véase OCDE: *Progress Report on National Contact Points for Responsible Business Conduct*, Reunión del Consejo de la OCDE a nivel Ministerial, mayo de 2019, pág. 8.

²⁴³ J. Ruggie y T. Nelson: «*Human Rights and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Normative Innovations and Implementation Challenges*», Working Paper No. 66, Corporate Social Responsibility Initiative, Harvard University, 2015, pág. 20.

²⁴⁴ Véase también OECD Watch: *Remedy Remains Rare: An analysis of 15 years of NCP cases and their contribution to improve access to remedy for victims of corporate misconduct*, 2015, pág. 17.

negativas ²⁴⁵. En dicha agenda se proporcionan orientaciones para actuar con la diligencia debida a lo largo de todos los eslabones de las cadenas de suministro en sectores específicos.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas

- 146.** El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una iniciativa mediante la cual el Secretario General de las Naciones Unidas invita a las empresas a armonizar voluntariamente sus políticas y prácticas con «Diez Principios» ²⁴⁶ en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción ²⁴⁷. Los principios en materia laboral se inspiran en los principios y derechos consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- 147.** Las empresas signatarias del Pacto Mundial de las Naciones Unidas han señalado que las prácticas de las cadenas de suministro constituyen su mayor reto en lo que respecta a la mejora de su desempeño general en materia de sostenibilidad ²⁴⁸. En el marco del Pacto Mundial, se han divulgado herramientas prácticas para la aplicación de sus principios a lo largo de todos los eslabones de las cadenas de suministro ²⁴⁹ y sobre sistemas eficaces de trazabilidad, por ejemplo, en el sector minero ²⁵⁰.
- 148.** La plataforma de acción sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro del Pacto Mundial de las Naciones Unidas es una de las ocho plataformas de acción que se han creado para promover una conducta empresarial responsable en aras de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ²⁵¹. Las empresas participantes se comprometen a influir en sus cadenas de suministro y a adoptar medidas colectivas para resolver los déficits de trabajo decente ²⁵². También se comprometen a velar por la transparencia dentro de sus cadenas de suministro y a colaborar con sus proveedores para lograr resultados satisfactorios en consonancia con la Declaración sobre las Empresas Multinacionales ²⁵³.

²⁴⁵ [Agenda proactiva de la OCDE para promover una conducta empresarial responsable](#) (en inglés).

²⁴⁶ [Diez Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas](#).

²⁴⁷ Estos principios se derivan de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

²⁴⁸ Pacto Mundial de las Naciones Unidas: [Supply Chain Sustainability](#).

²⁴⁹ Pacto Mundial de las Naciones Unidas y BSR: [Supply Chain Sustainability: A Practical Guide for Continuous Improvement](#), segunda edición, 2015, pág. 4 (resumen ejecutivo en español: [Sustentabilidad de la Cadena de Suministro: Una Guía Práctica para la mejora continua](#), 2010).

²⁵⁰ Pacto Mundial de las Naciones Unidas y BSR: [A Guide to Traceability. A Practical Approach to Advance Sustainability in Global Supply Chains](#), 2014.

²⁵¹ Pacto Mundial de las Naciones Unidas: [Action Platforms](#).

²⁵² Pacto Mundial de las Naciones Unidas: [Decent Work in Global Supply Chains](#).

²⁵³ Pacto Mundial de las Naciones Unidas: [Decent Work in Global Supply Chains Action Platform: Commitment to Action](#).

Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos relativa a la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos

149. En junio de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 26/9, por la que se estableció un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, con el mandato de «elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos»²⁵⁴.
150. Dicho grupo de trabajo ha elaborado un proyecto de instrumento jurídicamente vinculante²⁵⁵ en el que se destaca que los Estados tienen el deber primordial de brindar protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas. Esa responsabilidad del Estado es aplicable con respecto a las empresas que operan en su territorio o en cualquier otro lugar bajo su jurisdicción o control²⁵⁶.
151. Si bien en dicho proyecto de instrumento se indica que las empresas tienen la responsabilidad de actuar con la debida diligencia en materia de derechos humanos²⁵⁷, también se establece que los Estados tienen la correlativa obligación de garantizar que su legislación nacional prevea un régimen adecuado de responsabilidad jurídica para toda violación o abuso de los derechos humanos que se produzca en su territorio o en cualesquiera otros lugares bajo su jurisdicción o control. En el proyecto de instrumento se exige a los Estados que velen por que las empresas asuman su responsabilidad jurídica cuando éstas no hayan logrado prevenir los daños causados a terceros por personas físicas o jurídicas con las que tienen una relación contractual, y ello sobre dos posibles bases: en primer lugar, cuando la empresa ejerza el suficiente control o supervisión sobre la actividad que ha causado el daño; y, en segundo lugar, cuando la empresa tenga la obligación de prever o de haber previsto los riesgos de violaciones o abusos de los derechos humanos en el curso de sus actividades, incluidas aquéllas de carácter transnacional, independientemente de dónde tenga lugar la actividad²⁵⁸.
152. El Grupo de Trabajo todavía está examinando cómo podrían establecerse las bases de la responsabilidad y la jurisdicción propuestas. Varias organizaciones empresariales y algunos Estados han expresado sus reservas y preocupaciones en relación con la viabilidad de un

²⁵⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/26/9, 2014.

²⁵⁵ Proyecto revisado de la Presidencia del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (en inglés), 16 de julio de 2019.

²⁵⁶ Proyecto revisado de la Presidencia del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (en inglés), 16 de julio de 2019, preámbulo.

²⁵⁷ Proyecto revisado de la Presidencia del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (en inglés), 16 de julio de 2019, artículo 5.

²⁵⁸ Proyecto revisado de la Presidencia del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (en inglés), 16 de julio de 2019, artículo 6, párrafo 6.

tratado vinculante de esta naturaleza ²⁵⁹. No obstante, el proyecto de instrumento podría presagiar una importante evolución en lo que respecta a la reglamentación jurídica internacional de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos ²⁶⁰.

Iniciativas de organizaciones regionales e interregionales

- 153.** En la estrategia de comercio e inversión de la Unión Europea titulada «Comercio para todos», se subraya que la política comercial de la Unión debería asegurar que el crecimiento económico vaya acompañado de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, unas estrictas normas laborales y la protección de la salud y la seguridad. En dicha estrategia se prioriza la cooperación internacional en materia de reglamentación para afrontar los retos que plantea la fragmentación de la normativa en el contexto de las cadenas mundiales de suministro ²⁶¹. Ello se ha traducido en la inclusión del compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo en las disposiciones de carácter vinculante relativas al desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio firmados por la Unión Europea con el Canadá y Viet Nam, por ejemplo.
- 154.** En mayo de 2016, el Consejo de la Unión Europea adoptó unas conclusiones sobre las cadenas mundiales de valor responsables, en las que alentaba a la Comisión Europea a reforzar la aplicación de la debida diligencia y fomentar el diálogo y la cooperación. En junio del mismo año, el Consejo de la Unión Europea adoptó unas conclusiones sobre las empresas y los derechos humanos ²⁶², en las que instaba a la Comisión Europea a poner en marcha un Plan de Acción sobre Conducta Empresarial Responsable para abordar la diligencia debida y el acceso a reparación, también en el ámbito legislativo de la Unión Europea de ser necesario ²⁶³.
- 155.** La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), a través de su Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos, ha elaborado una estrategia regional relativa a las empresas y los derechos humanos ²⁶⁴. Las Directrices de la ASEAN sobre la

²⁵⁹ Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos sobre su cuarto período de sesiones*, A/HRC/40/48, 2 de enero de 2019, tema 3 de la agenda.

²⁶⁰ Véase OIE: *UN Treaty Process on Business and Human Rights: Initial Observations by the International Business Community on a Way Forward*, 2015; y Confederación Sindical Internacional: *Written Submission to the Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, 2015.

²⁶¹ Comisión Europea: *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, pág. 10.

²⁶² Consejo de la Unión Europea: *Conclusiones del Consejo sobre las empresas y los derechos humanos*, Consejo de Asuntos Exteriores, 20 de junio de 2016.

²⁶³ El Plan de acción paralelo de la Unión Europea relativo a la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (*Shadow EU Action Plan on the Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights within the EU*), fue elaborado en 2019 por el Grupo de Trabajo sobre Conducta Empresarial Responsable del Parlamento Europeo con objeto de instar a la Comisión Europea y al Consejo de la Unión Europea a poner en marcha medidas sistemáticas y efectivas para la aplicación de los citados Principios Rectores.

²⁶⁴ Red sobre la Responsabilidad Social de las Empresas de la ASEAN: *Business & Human Rights*.

responsabilidad social de las empresas en el ámbito de las cuestiones laborales ofrecen orientaciones a los interlocutores tripartitos para mejorar las prácticas empresariales ²⁶⁵.

156. En la «Visión 2020» de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) se señala la necesidad de actualizar las disposiciones reglamentarias y las directivas de la CEDEAO relativas a los derechos humanos a fin de alcanzar niveles de referencia aceptables en el plano internacional ²⁶⁶.
157. El Grupo de los 20 (G-20) ha reconocido la necesidad de lograr el respeto de los derechos humanos y de las normas del trabajo de la OIT, junto con políticas sociales y del mercado de trabajo complementarias, para multiplicar los efectos positivos de la integración económica a través de las cadenas mundiales de valor. En septiembre de 2019, el G-20 reiteró su compromiso de promover el trabajo decente para lograr cadenas mundiales de suministro sostenibles ²⁶⁷.
158. El Grupo de los Siete (G-7) se ha comprometido a promover los derechos laborales, unas condiciones de trabajo decentes y la protección del medio ambiente en las cadenas mundiales de suministro, entre otros mediante la aplicación de las normas internacionales del trabajo ²⁶⁸. Los Ministros de Trabajo y Empleo del G-7 señalaron, en su reunión de 2019, la importancia capital de que todas las partes interesadas colaboren en los esfuerzos para lograr la sostenibilidad, la inclusividad y el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Asimismo, exhortaron a las empresas que operan en y desde los países del G-7 a detectar, abordar y mitigar todo efecto adverso que sus actividades puedan tener en los derechos humanos, y reiteraron la importancia de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, de las Líneas Directrices de la OCDE y de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos para lograrlo ²⁶⁹.

4. Orientaciones, programas, medidas, iniciativas y normas para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro

159. Sobre la base de las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016 y las discusiones tripartitas subsiguientes, y teniendo en cuenta los acontecimientos recientes y los estudios al respecto, el presente informe ofrece una breve panorámica de las deficiencias que dan lugar a déficits de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, así como de los principales retos en materia de gobernanza para la consecución del trabajo decente en dichas cadenas. Entre los retos, cabe citar:

²⁶⁵ Red sobre la Responsabilidad Social de las Empresas de la ASEAN: [Directrices de la ASEAN sobre la responsabilidad social de las empresas en el ámbito de las cuestiones laborales](#) (en inglés).

²⁶⁶ CEDEAO: [Visión 2020](#) (en inglés).

²⁶⁷ G-20: [Shaping a Human-Centered Future of Work](#), Declaración ministerial, reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 de 2019, septiembre de 2019.

²⁶⁸ Ello debería lograrse procurando «una mejor aplicación de las normas, los principios y los compromisos laborales, sociales y medioambientales internacionalmente reconocidos (en particular, los de las Naciones Unidas, la OCDE y la OIT, así como los de los acuerdos medioambientales aplicables) en las cadenas mundiales de suministro»; véase la [Declaración de Líderes](#) (en inglés), Cumbre del G-7, 7-8 de junio de 2015, pág. 6.

²⁶⁹ [Comunicado Social del G-7](#) (en inglés), 2019.

-
- a) el modo en que la fragmentación transfronteriza de la producción determina que los trabajadores disfruten de la protección efectiva de la relación de trabajo;
 - b) la influencia de las entidades privadas de un Estado en el cumplimiento de la legislación nacional de otro Estado, y
 - c) la falta de acceso efectivo a mecanismos de reparación, derivada de la combinación de la responsabilidad limitada de las empresas, los límites de la jurisdicción del Estado y, en algunos casos, una gobernanza nacional frágil.

160. En el presente informe se han analizado algunas de las principales respuestas nacionales e internacionales a los retos identificados. Para ello, se han abordado las siguientes cuestiones:

- a) el aumento del apoyo, tanto a escala nacional como internacional, para que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a lo largo de todos los eslabones de sus cadenas de suministro, junto con las críticas a dicho enfoque desde un punto de vista teórico y práctico;
- b) otras acciones normativas directas de los Estados Miembros, cuyo análisis sugiere que las cláusulas comerciales y laborales tal vez podrían concebirse mejor para alentar una actuación estatal encaminada a promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, y que el poder adquisitivo del Estado podría utilizarse más eficazmente si fuera acompañado de mecanismos más estrictos de control del cumplimiento y de seguimiento de la conformidad;
- c) los límites de las iniciativas privadas de cumplimiento, que no han sido concebidas — ni tienen la capacidad — para sustituir una gobernanza nacional eficaz o las medidas destinadas a hacer cumplir la legislación. Al mismo tiempo, se dispone de datos empíricos que muestran que estas iniciativas pueden tener un efecto positivo de refuerzo de la gobernanza nacional;
- d) el papel y el impacto del diálogo social, ya sea a través de la cooperación en el lugar de trabajo, de la negociación colectiva o de acuerdos marco internacionales;
- e) en qué medida las normas internacionales del trabajo han sido concebidas para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y tienen la capacidad de hacerlo en la práctica, y
- f) el carácter de las medidas emprendidas por otros actores multilaterales a fin de elaborar marcos de políticas o aplicar programas concebidos para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro.

161. En respuesta a las Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro de 2016, el Consejo de Administración aprobó en marzo de 2017 un programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, de carácter quinquenal. Dicho programa se estructura en torno a cinco esferas de actuación que abordan todos los ámbitos de especialización técnica de la OIT: i) creación y difusión de conocimientos; ii) creación de capacidad; iii) promoción eficaz del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro; iv) asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica, y v) alianzas de colaboración y coherencia de las políticas.

-
- 162.** En octubre de 2019 se presentó al Consejo de Administración un informe de mitad de período sobre la aplicación de este programa ²⁷⁰. Algunos de sus resultados también incumben al programa de promoción de la Declaración sobre las Empresas Sostenibles, por lo que se incluyeron en el informe anual sobre dicha Declaración que la Oficina presentó al Consejo de Administración ²⁷¹.
- 163.** La ejecución del programa ha ayudado a la Oficina a determinar las estrategias y ventajas clave para contribuir a la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, así como áreas en las que se necesita más inversión. Como se señalaba en el informe de mitad de período, la aplicación del programa de acción también ha mostrado la importancia de las cadenas de suministro como plataforma en cuyo marco la OIT puede lograr resultados en muchas esferas de su labor. La Oficina puede desarrollar mejores intervenciones que tengan en cuenta el carácter interrelacionado de los déficits de trabajo decente mediante el incremento de la coordinación en el seno de la Cartera de Políticas y la colaboración de múltiples departamentos — en el marco del enfoque «Una OIT» — en el diseño de proyectos de cooperación para el desarrollo.
- 164.** La Oficina aplica cada vez más el enfoque por sectores mencionado en el programa de acción. En los proyectos de cooperación para el desarrollo y otras iniciativas, ha quedado claramente demostrado que las cadenas de suministro pueden constituir un punto de partida eficaz para mejorar las condiciones de trabajo si en las intervenciones participan de forma constructiva los mandantes tripartitos, así como las empresas multinacionales compradoras y las principales empresas de las cadenas de suministro. La Oficina ha definido con mayor precisión los resultados previstos en el marco del programa de acción, comenzando por un proceso de cartografiado y diagnóstico que permita sustentar las intervenciones basadas en datos empíricos para resolver los déficits de trabajo decente e impulsar el progreso económico y social en cada eslabón. Con este enfoque, la Oficina aportaría una mayor transparencia, así como información que las partes interesadas podrían utilizar para formular respuestas colectivas.
- 165.** El Consejo de Administración decidió que el título de la reunión fuera *La consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro* en el entendimiento de que:
- ... si bien se abordarán los puntos *a)*, *b)* y *c)* del párrafo 25 de las conclusiones de 2016, se examinarán a la luz del texto introductorio de dicho párrafo, que pone de manifiesto la preocupación de que las actuales normas de la OIT tal vez no sean apropiadas para la consecución del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro ²⁷².
- 166.** Para ello, es necesario estudiar opciones que aseguren que las normas internacionales del trabajo «sean apropiadas» en el contexto actual y futuro de las cadenas mundiales de suministro. También es necesario definir medidas que puedan reforzar la aplicación de las normas internacionales del trabajo en relación con el trabajo en la producción para cadenas mundiales de suministro, así como dar prioridad al diálogo social y a la cooperación tripartita como elementos esenciales para la consecución del trabajo decente en todos los modelos empresariales.

²⁷⁰ OIT: *Informe de mitad de período sobre la aplicación del programa de acción de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, op. cit.

²⁷¹ OIT: *Actividades de promoción relacionadas con la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social y avances conexos registrados fuera de la OIT*, Consejo de Administración, 337.^a reunión, octubre-noviembre de 2019.

²⁷² OIT: *Programa, composición y orden del día de órganos permanentes y reuniones*, op. cit.

-
- 167.** En términos generales, parece que la mejor forma de garantizar un impacto concreto y sostenible sería mediante la aplicación de una combinación de medidas interrelacionadas, tanto con respecto a su forma como al enfoque adoptado. Tomar como base los puntos fuertes del actual enfoque normativo de la OIT, de su corpus normativo y de su sistema de control incrementaría la eficacia y la eficiencia de toda nueva medida que se pretenda adoptar. La combinación óptima de acciones normativas impulsaría una aplicación más sistemática de las normas internacionales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro, al maximizar el impacto de la acción de los gobiernos con objeto de lograr el respeto de los derechos humanos y laborales por parte de las empresas.
- 168.** Asimismo, es necesario estudiar la forma que debería darse a toda acción normativa que se desee adoptar, a fin de que tenga las máximas probabilidades de lograr promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Por lo que respecta a las posibles acciones no normativas, cabría pensar en la elaboración y publicación de orientaciones técnicas o de un código de conducta sobre cómo aumentar la efectividad, en la práctica, de la aplicación de las normas internacionales del trabajo en las cadenas mundiales de suministro. Tales orientaciones podrían ser de carácter general o sectorial, o bien centrarse en cuestiones específicas que plantean desafíos en algunos países, como las condiciones de trabajo o el acceso a la justicia en el marco de las cadenas mundiales de suministro. Otra acción no normativa podría ser la elaboración de un programa de cooperación técnica para promover el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, por ejemplo, promoviendo la ratificación de las normas internacionales del trabajo y su aplicación efectiva en el contexto de las cadenas mundiales de suministro. Este programa podría basarse en los satisfactorios resultados del Programa *Better Work*.
- 169.** Otras posibles medidas en el ámbito normativo comprenderían una revisión del modo en que el corpus normativo se aplica actualmente a las cadenas mundiales de suministro, incluyendo toda posible laguna en materia de cobertura ²⁷³. Otra iniciativa no normativa podría ser que el Consejo de Administración estudiara una propuesta de elaboración de un Estudio General con arreglo al artículo 19 de la Constitución de la OIT, con tema definido, en el que se examinaran las legislaciones y prácticas nacionales en relación con las cadenas mundiales de suministro a través de la aplicación de una serie de instrumentos en los Estados Miembros.
- 170.** Las iniciativas de orden reglamentario podrían incluir la adopción de una nueva declaración sobre las cadenas mundiales de suministro por la Conferencia o el Consejo de Administración, o una enmienda de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales a este respecto. Entre las iniciativas relacionadas con la elaboración de normas, se podría incluir la adopción de una nueva norma internacional del trabajo o de normas que aborden la cuestión de las cadenas mundiales de suministro en general o algunos desafíos concretos en las mismas. Estos tipos de instrumentos se podrían basar en las enseñanzas extraídas de la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada y, en particular, en la importancia del sistema de los certificados de trabajo marítimo.
- 171.** Cabría estudiar igualmente el enfoque que debería adoptar toda acción normativa destinada a la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Las opciones son numerosas: podría ser un enfoque temático o centrado en uno o varios desafíos concretos. Algunas propuestas abogan por la adopción de un instrumento que exija que los Estados Miembros adopten medidas legislativas para alentar a las empresas a respetar las normas internacionales del trabajo y a ejercer la diligencia debida en materia de derechos humanos en sus cadenas de suministro. Otras propuestas abogan por una acción normativa

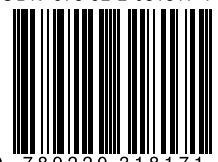
²⁷³ El Consejo de Administración podría decidir encomendar dicha revisión al Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas. Véase OIT: *La iniciativa relativa a las normas: Mandato del Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas*, Consejo de Administración, 325.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2015, anexo, párrafo 12.

en el contexto particularmente difícil de las cadenas mundiales de suministro. Dicha acción podría consistir, por ejemplo, en establecer unas condiciones de trabajo mínimas o en abordar cuestiones específicas, como los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los salarios, las horas de trabajo o la seguridad y salud en el trabajo. Otros posibles enfoques también podrían consistir en acciones normativas destinadas a abordar cuestiones clave, como el conflicto entre legislaciones en casos de violaciones de los derechos fundamentales del trabajo o la prevención y solución de conflictos laborales en las cadenas mundiales de suministro. Los problemas relacionados con el lugar de trabajo que plantean actualmente las plataformas digitales de trabajo y el comercio electrónico podrían abordarse mediante una reglamentación internacional específicamente orientada a esos contextos ²⁷⁴.

- 172.** En algunos casos, las normas internacionales del trabajo requieren una cooperación internacional para lograr su objetivo de justicia social. En el Convenio núm. 94, en particular, se establece un marco normativo que regula las prácticas contractuales que pueden adoptar un carácter transfronterizo. Sin embargo, en su conjunto, el corpus normativo sigue un modelo estatista basado en la legitimidad democrática de los Estados-nación y en la presunta capacidad de lograr la justicia social por medios legales. En la economía mundial, el poder relativo de las empresas o redes ha aumentado hasta tal punto que dicha presunción ya no es válida en todos los Estados-nación.
- 173.** Ello lleva a preguntarse si es necesario estudiar formas de responsabilidad compartida en aras de la justicia social. Será preciso tener cuidado de no mermar la responsabilidad del Estado, tener en cuenta la diversidad de las cadenas mundiales de suministro y la tendencia a la regionalización de los flujos comerciales dentro de dichas cadenas, y evitar la confusión normativa en el ejercicio de la jurisdicción extraterritorial. Al mismo tiempo, sigue siendo cierto que las acciones voluntarias no normativas no están logrando resolver siquiera los déficits más significativos de trabajo decente. Entre los elementos que cabría estudiar en el ámbito de las acciones normativas se incluye el establecimiento de exigencias de diligencia debida proporcionales a la capacidad y a los mecanismos de reparación extraterritoriales sobre la base de normas internacionalmente reconocidas y comprendidas.

²⁷⁴ OIT: *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, 2019, pág. 46.

ISBN 978-92-2-031817-1



9 789220 318171